

RIVISTA  
TRIMESTRALE  
DI DIRITTO  
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA  
DI  
DOTTRINA  
E  
GIURISPRUDENZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

G. ALPA - M. ANDENAS - A. ANTONUCCI  
F. CAPRIGLIONE - R. MASERA - R. Mc CORMICK  
F. MERUSI - G. MONTEDORO - C. PAULUS

3 / 2019

ISSN: 2036 - 4873

## PARTE PRIMA

### ARTICOLI

RAFFAELE LENER – <i>Tecnologie e attività finanziaria</i> (Recent Developments of Fintech).....	267
ROBERTO NATOLI – <i>Frazionamento della filiera produttiva e regole del contratto</i> (Splitting Up the Supply-Chain and the Law of Contract).....	287
BRUNELLA RUSSO – <i>Il sistema bancario vaticano nel quadro delle disposizioni antiriciclaggio</i> (The vatican banking system in the framework of anti-money laundering provisions).....	297

### VARIETÀ

PATRIZIO MESSINA – <i>Leasing finanziario: novità legislative e orientamenti giurisprudenziali</i> (Financial leasing: regulatory innovations and most recent case law) .....	356
---	-----

## PARTE SECONDA

### NOTE ED OSSERVAZIONI A SENTENZA

FRANCESCO CAPRIGLIONE – <i>Professore iussu iudicis in una ‘strana’ sentenza del Consiglio di Stato</i> (Professor <i>iussu iudicis</i> in a "weird" decision of the State Council), nota a sentenza del Consiglio di Stato n. 7544 del 5 novembre 2019.....	77
ANNA MARIA PANCALLO – <i>Quale futuro per polizze linked? Una riflessione alla luce della sentenza n. 6319/2019 della Corte di Cassazione</i> (What future for linked policies? A reflection in the light of sentence n. 6319/2019 of the Court of Cassation), nota a sentenza della Corte di Cassazione n. 6319 del Consiglio di Stato del 5 marzo 2019.....	97

## IL SISTEMA BANCARIO VATICANO NEL QUADRO DELLE DISPOSIZIONI ANTIRICICLAGGIO \*

*(The vatican banking system in the  
framework of anti-money laundering provisions)*

**ABSTRACT:** *This paper intends to shed light on the impact of recent regulatory measures concerning anti-money laundering, within the Vatican financial system. It therefore highlights some problematic issues, above all from the point of view of the adequacy of the law with respect to which two important underlying issues remain in terms of effectiveness of the system, on the one hand, as a norm introduced through a complex of reforms that can not be reconciled with a context that not used to rigorous control mechanisms and, on the other hand, in terms of its compatibility with the general principles of the canonical order, at the base of the Vatican City's system, characterized by a principles radically different from that of the other banking systems.*

**SOMMARIO:** 1. Questioni esegetiche - 2. Linee evolutive dei rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica. - 3. Segue. La convenzione monetaria del 2009. - 4. Primi passi nel processo di armonizzazione del diritto vaticano alle direttive antiriciclaggio... - 5. Segue. ... alla luce delle osservazioni del rapporto di valutazione Moneyval. - 6. Obblighi di adeguata verifica e sistema sanzionatorio della normativa antiriciclaggio vaticana. - 7. Operatività tramite POS: la particolare situazione degli intermediari localizzati nello Stato Vaticano. - 8. Segue. Le relazioni con le banche corrispondenti. (Cenni). - 9. Osservazioni conclusive.

1. Quando ci si riferisce all'insieme delle norme che sovrintendono all'attività d'intermediazione finanziaria, in una parola al complesso sistema giuridico presente nella legislazione del nostro Paese, non possiamo non tenere conto del

---

\*Contributo approvato dai revisori.

profondo processo di riforma che ha interessato, nel corso degli ultimi dieci-quindici anni, l'ordinamento bancario e finanziario della Città del Vaticano, uno Stato il quale vuoi a motivo della prossimità geografica e culturale, vuoi anche per la preminenza dei rapporti economici, ha cercato di equiparare il proprio modello regolamentare a quello vigente in Italia, introducendo principi di specializzazione operativa e di vigilanza prudenziale in linea con l'impostazione europea, tuttavia trascurando per molto tempo alcuni ma significativi profili strettamente legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento al terrorismo, a causa della mancanza di un effettivo regime repressivo in materia<sup>1</sup>.

Questa riflessione che parrebbe indurre a considerare coesistenti sul nostro territorio più "legislazioni bancarie", solo in parte coincidenti – per completezza si pensi alle delicate questioni legate all'assetto ordinamentale del sistema finanziario sammarinese, Stati entrambi che da *enclave* dell'Italia sono progressivamente divenuti *enclave* dell'Unione europea, con conseguenti inevitabili discrasie tra i rispettivi ordinamenti e quello europeo<sup>2</sup> – è stata certamente stimolata dai numerosi e con-

---

<sup>1</sup>Della mancanza di un riconoscimento di "equivalenza antiriciclaggio" se ne parla, per la prima volta, nel documento dell'UIF (Unità d'Informazione Finanziaria della Banca d'Italia) del 2013 a proposito dell'operatività tramite POS nello Stato della Città del Vaticano.

Per maggiori chiarimenti, cfr., <http://www.bancaditalia.it/media/chiarimenti/pos-vaticano/Vaticano-10-1-13.pdf>

<sup>2</sup>Per un'analisi giuridica del fenomeno, cfr., Legge 17 novembre 2005, n. 165 rubricante «*Legge sulle imprese e sui servizi bancari, finanziari e assicurativi*» che regola l'attività delle banche e degli altri intermediari finanziari nella Repubblica di San Marino. Tale legge, conosciuta con l'acronimo LISF, riassume in un unico testo le disposizioni più rilevanti concernenti l'attività d'intermediazione finanziaria.

Sul tema pochissimi sono gli studi condotti dalla letteratura. Si veda, VALIGNANI, *La legge bancaria della Repubblica di San Marino*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1987, I, 98 ss.; STOLFI, *Il sistema bancario sammarinese*, ne *Il fisco*, 2002, fasc. n. 1, 6238 ss.; CHEZZI – ALBANI, *Il sistema bancario e finanziario sammarinese*, Rimini, 2004; BALDUCCI – MAFFEIS – VALENTINI, *Operazioni & Investimenti a San Marino*, Milano, 2007, 47 ss.

Un particolare richiamo, per gli interessantissimi spunti di riflessione, dev'essere fatto al recente lavoro di A. URBANI, *I rapporti economico-finanziari tra Italia e Repubblica di San Marino*, in *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, di M. Pellegrini (a cura), Padova, 2016, 373 e ss. laddove, tra l'altro, l'a. mette a confronto i due ordinamenti dal punto di vista dell'adattamento alle norme antiriciclaggio soffermandosi sui riflessi del segreto bancario nella legislazione sammarinese prima della riforma del sistema.

tinui scandali finanziari che hanno riguardato il sistema bancario della Santa Sede negli anni recenti, portando alla ribalta un quadro composito del modo in cui la banca vaticana ha svolto il suo operato<sup>3</sup>, reso possibile dall'assenza quasi totale di controlli di vigilanza e da una pretesa immunità giurisdizionale, sul presupposto – spesso contraddetto da evenienze di bilancio – che siffatta attività si concentra in prevalenza nella gestione dei patrimoni di fondazioni religiose e caritatevoli, ma che poi, in buona sostanza, si è tradotta (e direi consolidata) in un esercizio improprio dell'attività bancaria.

---

Così anche TEDESCHI, *Vaticano (Stato della Città del)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè ed., 1993, vol. XLVI, 284 e ss.

Sulle peculiarità del segreto bancario, si veda *amplius* F. CAPRIGLIONE, *Segreto della banca, segreto delle banche, segreto bancario*, in *Bancaria*, 1983, n. 3, 249 e ss.

<sup>3</sup>Lo Stato Vaticano e la Santa Sede sono così sottoposti alla potestà ispettiva del Moneyval, una Divisione del Consiglio d'Europa che si occupa della valutazione dei sistemi antiriciclaggio dei Paesi membri e “suggerisce” i migliori standard di vigilanza e trasparenza finanziaria. Il 2 luglio 2012 il Moneyval ha pubblicato la sua prima relazione di valutazione sull'attuazione da parte del Vaticano delle norme internazionali ed europee finalizzate a combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. I valutatori europei hanno tra l'altro riscontrato la permanenza di carenze tecniche; suggerito di rafforzare la base legislativa per la vigilanza; mosso rilievi in ordine alla mancanza di chiarezza circa il ruolo, la responsabilità e l'indipendenza dell'AIF anche in relazione all'omesso monitoraggio di 46 organizzazioni *non profit* operanti all'interno dello SCV, con riferimento alle quali non è previsto alcun accesso dell'AIF ai libri e registri finanziari.

Agli istituti finanziari con sede nello Stato Vaticano – categoria non meglio individuata, ma della quale può ritenersi facciano parte l'APSA (l'Amministrazione del patrimonio della Sede apostolica) e lo IOR – è inoltre concesso l'ingresso nei sistemi di regolamento interbancario e di pagamento dell'area euro sulla base dei termini e delle condizioni determinati dalla Banca d'Italia con il consenso della Banca Centrale Europea (art. 9) che dunque esercita un potere di vigilanza.

L'APSA è stata costituita da Paolo VI con la Costituzione Apostolica “*Regimini Ecclesiae Universae*” del 15 agosto 1967, successivamente Giovanni Paolo II con la Costituzione Apostolica “*Pastor Bonus*” del 28 giugno 1988 ha dettato una ulteriore disciplina (artt. 172 e 173). Con *Motu Proprio* dell'8 luglio 2014 Papa Francesco ha abrogato la Sezione Ordinaria trasferendone alcune competenze.

L'APSA da tempo non è più sotto la giurisdizione dell'AIF. Come già previsto nel rapporto MONEYVAL del 2012, tutti i conti in essere nell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica – considerato una sorta di “banca centrale” del Vaticano – sono stati chiusi al termine del 2015 e la vigilanza dell'APSA è diventata appannaggio della Segreteria per l'Economia, descritta come “una nuova agenzia di coordinamento per gli affari economici ed amministrativi”.

Per un approfondimento dei compiti dell'APSA, cfr., SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Giuffrè, 2008, 172 e ss.

Sui problemi posti dalla legislazione antiriciclaggio si veda il contributo di AA. VV., *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*,<sup>[L]</sup><sub>[SEP]</sub> Rivista telematica n. 9/2013.

Anche se in realtà sembra più corretto non parlare di “settore bancario” ma di un’unica rilevante istituzione finanziaria (una istituzione pubblica e non privata o bancaria, vale a dire lo IOR), la dottrina in argomento ha spesso tentato un confronto, ma i risultati sono stati sovente vanificati dalla scarsa trasparenza e quindi da una certa opacità con la quale siffatto Istituto ha condotto le proprie operazioni finanziarie (dal fallimento del Banco Ambrosiano nel 1982 fino ad oggi) a tacere del fatto che il difetto, fino a poco tempo fa, di un adeguamento ad alcuni standard europei sull’evasione e il riciclaggio di denaro sporco, ha senza dubbio sottoposto lo IOR<sup>4</sup> – la c.d. Banca Vaticana – alle pressioni esercitate da grandi istituti finanziari mondiali, come Deutsche Bank, JPMorgan e UniCredit finiti, dopo la crisi dell’euro, a seguito della crisi economica e finanziaria mondiale del 2008, nel mirino degli organismi pubblici di regolamentazione per i loro rapporti con la Santa Sede.

Ma la rete è molto più vasta e con essa il coinvolgimento non occasionale dello IOR nelle vicende della finanza nazionale e internazionale, ove si consideri come l’Istituto, che già intrattiene relazioni con circa 35 banche corrispondenti di tutto il mondo, abbia istituito di recente nuove relazioni mediante l’offerta di servizi di pagamento globali, in particolare ai suoi clienti istituzionali (ordini religiosi ed en-

---

<sup>4</sup>Lo IOR è la banca centrale del Vaticano (anche se erroneamente in quanto tale compito è svolto dall’Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica – APSA, entità canonica con funzioni di tesoreria e di gestione degli stipendi) ed è, allo stesso tempo, riconosciuto come istituto finanziario (pur non possedendo alcuna licenza bancaria) creato nel 1941 da PIO XII con la funzione di amministrare i capitali degli ordini religiosi, degli istituti religiosi maschili e femminili, delle diocesi, delle parrocchie e degli organismi vaticani di tutto il mondo. La sua peculiarità sta nel fatto di non avere sportelli né di erogare prestiti o finanziamenti, ma di gestire i patrimoni dei clienti investendo principalmente in portafogli a basso rischio e lunga durata, con un’esposizione elevata al comparto obbligazionario. Inoltre permette i trasferimenti di denaro via bonifico ed emette carte di debito e di credito, gestendo una rete di circa 13 ATM e 120 terminali POS nella Città del Vaticano.

L’istituto si pone al centro di un’organizzazione mondiale di banche controllate dal Vaticano e i suoi bilanci, almeno fino al 2013 sono stati noti solo al Papa, al Collegio dei cardinali che lo gestiscono, al Prelato dell’Istituto, al Consiglio di sovrintendenza, alla Direzione generale ed ai revisori dei conti. Sulla scorta della recente riforma di agosto 2019, e nell’ottica di una maggiore trasparenza, sono ora previste più frequenti riunioni del Consiglio di Sovrintendenza anche “mediante mezzi di comunicazione”, norme più stringenti per il personale e soprattutto un ruolo potenziato per il Prelato che diventa l’uomo chiave dell’Istituto. Inoltre aumenta il numero dei membri del Consiglio di Sovrintendenza che passa da 5 a 7, modificando così i componenti del *board* laico.

tà della Chiesa), che detengono la più ampia parte del patrimonio depositato presso l'Istituto<sup>5</sup>.

A tale reiterata opacità di gestione si è aggiunta anche un'atavica reticenza a consentire adeguati scambi d'informazione tra autorità, resa ancor più impenetrabile dalla resistenza degli organi direttivi alla soggezione a controlli interni, elementi questi che hanno portato il Vaticano, almeno fino al 2017<sup>6</sup>, fuori dalla cosiddetta "white list" delle nazioni che contrastano i riciclatori di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Inoltre ad alimentare il sospetto di presunte operazioni di riciclaggio internazionale, suffragato da circostanze di fatto – si rammentino le numerose iniziative

---

<sup>5</sup>In termini critici sul funzionamento dello IOR, cfr. in dottrina G. CASUSCELLI, *Lo IOR e le occasioni sprecate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 19 del 2013. L'esigenza di riforme che definiscano adeguatamente i rapporti tra IOR e sistema bancario italiano sono state avanzate nello studio di BELLINI, *Lo IOR non è intoccabile (attività patrimoniali degli enti centrali della Chiesa e giurisdizione dello Stato)*, in *Queste istituzioni*, n.52, 2014, 7 e ss.; MINERVINI, «Realizzabilità» dei crediti nei confronti dello IOR?, in *ibidem*, n.52, 2014, 16 e ss.; RISTUCCIA, *Perché va cambiata la concezione giuridica dello IOR nei rapporti finanziari internazionali*, in *ibidem*, 1982, n.52, 36.

Sulla scorta del rinnovato Statuto dello IOR voluto di recente da Papa Francesco, le consistenze patrimoniali detenute dall'Istituto – secondo il rapporto relativo al 2018 – sono riferibili a 14.953 clienti, così suddivisi: ordini religiosi (53%), dicasteri della curia romana, uffici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano e nunziature apostoliche (12%), conferenze episcopali, diocesi e parrocchie (9%); enti di diritto canonico (8%), cardinali, vescovi e clero (8%), dipendenti e pensionati vaticani (8%); altri soggetti, comprese le fondazioni di diritto canonico (2%).

Per un approfondimento della natura dello IOR e del suo quadro storico-giuridico prima della riforma di Giovanni Paolo II, si rinvia a VITALI, *L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e il diritto italiano*, in *Dir. eccl.*, 1987, I, 1171 e ss.; FINOCCHIARO, *Lo IOR nel diritto italiano*, in *Giur. it.*, 1984, IV, 21; BERTONI, *Enti centrali della Chiesa e immunità penali*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1922 ss.; COLAIANNI, *Lo IOR e l'art. 11 del Trattato Lateranense*, in *Foro it.*, 1988, I, 2087 e ss.; CASUSCELLI, *Il Trattato del Laterano, le garanzie per gli enti centrali e la controversia sullo IOR*, in A.A.V.V., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado, Estudios en memoria del Professor Pedro Lombardia*, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1989, p. 577 ss.; 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; COLELLA, *Caso IOR e rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Il Tetto*, 1987, 550 e ss.; IDEM, *Le "valutazioni di giuridicità" della Cassazione e il caso I.O.R.*, in *Questione Giustizia*, 1987, 555 e ss.

<sup>6</sup>Con la pubblicazione nella G.U. del D.M. del 23 marzo 2017 il MEF ha consentito l'ingresso del Vaticano nella white list che tiene conto dell'intervento organico di riscrittura delle liste operato dal precedente D.M. del 9 agosto 2016 in merito agli accordi per lo scambio di informazioni ai fini fiscali.

dell'autorità giudiziaria italiana e alle ben note Commissioni parlamentari d'inchiesta (tra tutti il caso Sindona impostosi all'attenzione negli anni '80)<sup>7</sup> – anche una serie di operazioni spregiudicate con l'allora Banco Ambrosiano effettuate nella veste di “socio di fatto”<sup>8</sup>, le quali hanno portato solo di recente, a seguito di ulteriori e non meno conosciuti scandali finanziari, all'istituzione (con Lettera Apostolica di Benedetto XVI, in forma di “*Motu Proprio*” del 30 dicembre 2010) di un organismo di monitoraggio indipendente noto con l'acronimo AIF (c.d. Autorità per l'informazione finanziaria), una vera e propria *authority* che si occupa di prevenzione e contrasto dei movimenti di denaro sospetti entro le mura vaticane, dotata di un apposito ufficio per la vigilanza prudenziale; in tal modo rispondendo ad una raccomandazione del Comitato Moneyval del Consiglio di Europa<sup>9</sup> per la valutazione

---

<sup>7</sup>Da non dimenticare gli Atti parlamentari, Camera dei Deputati, VIII legislatura del 2 luglio 1982 sul noto caso Calvi e quelli relativi alla successiva seduta dell'8 ottobre 1982 per la parte riguardante le “Interpellanze e interrogazioni sulla vicenda del Banco Ambrosiano”.

<sup>8</sup>Nel 1982, mentre la trattativa per la revisione del Concordato lateranense si avviava verso la fase conclusiva, la cronaca nera e quella giudiziaria registravano due episodi collegati: l'inquietante morte di Roberto Calvi e il fallimento del Banco Ambrosiano.

In una seduta della Camera dei deputati dell'epoca dedicata alle interrogazioni parlamentari relative alla vicenda del Banco Ambrosiano, si affermò che essa rappresentava «*la più grave deviazione di un'importante istituzione bancaria rispetto alle regole della professione, verificatesi in un grande paese industriale in questi ultimi 40 anni. Essa è anche il frutto di una confusione dei poteri, di influenze, di ambiti, che ha caratterizzato taluni aspetti della vita italiana di questo decennio. Al fondo di questa vicenda c'è la solita miscela, che ha caratterizzato tutti gli altri scandali della storia bancaria italiana, fatta di scorrettezze amministrative, di familiarità politiche, di legami indecifrati*». Nella vicenda era coinvolto, ancora una volta, lo IOR come era già avvenuto per la vicenda del “finanziere Sindona” che non riconosceva i suoi debiti diretti e/o indiretti verso le consociate estere del gruppo Ambrosiano, le quali vantavano crediti nei confronti dello IOR e di sue patrocinate – assistite da lettere di patronage – dell'importo complessivo di 1.159 milioni di dollari. Lo IOR, a sostegno dell'inesistenza del debito, adduceva l'operatività delle lettere di manleva consegnate da Calvi all'arcivescovo Marcinkus. Negli Atti parlamentari della Camera dei Deputati, VIII legislatura del 2 luglio 1982, il Governo chiedeva alla IOR una chiara assunzione di responsabilità per alcune operazioni con il Banco Ambrosiano in cui l'Istituto sembrava assumere la veste di “socio di fatto”. Inoltre il Governo chiedeva una definizione del ruolo dello IOR nei rapporti col sistema creditizio italiano anche in sede di accordi tra Stati fino a prospettare la possibilità di costituire una filiale italiana dell'Istituto che, in quanto tale, sarebbe completamente soggetta ai controlli bancari e valutari.

<sup>9</sup>Il Moneyval, Comitato di esperti del Consiglio d'Europa per la valutazione di misure contro il Riciclaggio di Capitali ed il Finanziamento al Terrorismo, è un organismo in seno al Consiglio d'Europa.

dei sistemi antiriciclaggio, la quale – solo per inciso – non ha a tutt’oggi eseguito riscontri ispettivi sia sullo IOR che sull’APSA (Amministrazione del patrimonio della sede apostolica), altra importante cassaforte del Vaticano, programmati per la fine di gennaio 2014, ma poi disattesi, lasciando in sospeso delicati questioni, riguardanti in specie l’effettivo congelamento di notevoli somme di denaro per le quali non sussiste ancora alcun provvedimento di confisca<sup>10</sup>.

---

Il primo rapporto di valutazione sulla conformità del Vaticano alle raccomandazioni formulate da Moneyval è stato concluso nel 2012, seguito dall’aggiornamento del 2016 e dal documento di 211 pagine del “*Terzo rapporto intermedio di valutazione*” pubblicato nel 2017 nel quale il Comitato ha accolto positivamente i progressi compiuti. In particolare, la creazione di una Unità Specializzata nelle indagini sui crimini economici e finanziari nel corpo della Gendarmeria, e la nomina di un Promotore di Giustizia aggiunto specializzato.

<sup>10</sup>Entro tutto il 2019 il Vaticano dovrà presentare un dettagliato piano di aggiornamento contro il riciclaggio di denaro dal momento che non è ancora stato portato davanti ai Tribunali della Santa Sede nessun caso di riciclaggio di denaro nonostante ingenti somme di denaro continuano a restare congelate e bloccate sia allo IOR che all’APSA senza che siano stati oggetto di procedure penali e di confisca.

Ecco perché il Moneyval raccomanda alla Santa Sede di garantire che gli elementi di riciclaggio di denaro di tutte le indagini sui reati finanziari in corso siano affrontati in modo proattivo. Si ritiene infatti che l’efficacia complessiva delle azioni della Santa Sede, nella lotta contro il riciclaggio di denaro, dipenderà dai risultati ottenuti in fase di processo e di Tribunale, impegnando la Santa Sede a presentare, entro dicembre 2019, un rapporto di aggiornamento sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni del Comitato.

Sul lavoro svolto dalla IOR, cfr., TORNIELLI, *Lo Ior spiega i suoi passi verso la trasparenza*, in *Vatican Insider, La Stampa*, 22 gennaio 2014, consultabile in <http://vaticaninsider.lastampa.it/vaticano/dettaglio-articolo/articolo/ior-31438>.

Per quanto riguarda l’attività di verifica sull’adeguamento alle disposizioni antiriciclaggio, si veda, tra gli altri, F. SARZANINI, *Finiscono sotto inchiesta altre 13 operazioni fatte sui conti dell’Istituto opere religiose*, in *Corriere della Sera*, 3 luglio 2013; *Ior, il Pm del Vaticano congela i beni di monsignor Scarano*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 luglio 2013, consultabile in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-07-12/vaticano-congela-beni-monsignor-130208.shtml>. Più recentemente, I. SCARAMUZZI, *Nuovo arresto per Scarano. Il Vaticano: collaboriamo con l’Italia*, in *Vatican Insider, La Stampa*, 21 gennaio 2014, consultabile in <http://vaticaninsider.lastampa.it/news/dettaglio-articolo/articolo/scarano-lombardi-31418/>

Vedasi anche le misure di legge e il regime sulla confisca dei beni introdotto con la Legge n. IX «*Confisca e blocco preventivo dei beni*» dell’11 luglio 2013 e la Legge n. XVIII dell’ottobre 2013 in tema di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria. Inoltre con la nuova formulazione dell’art.36 c.p. vaticano, si stabilisce che in caso di condanna, il giudice ordina la confisca delle cose che servirono a commettere il reato, nonché delle *res* che ne costituiscono il prodotto, il profitto e il prezzo dell’impiego.

Salvo diversa previsione di legge le cose confiscate sono acquisite al patrimonio della Santa sede Sulla letteratura in argomento, cfr., FORNARI *La confisca del profitto nei confronti dell’ente responsabile di corruzione: profili problematici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2005, 63 e ss.; AA.VV., *Principi costituzionali in materia penale e fonti sovranazionali*, di D. Fondaroli (a cura), Padova,

In continuità con l'azione già intrapresa in questo ambito a partire dal "*Motu Proprio*" del 2010 per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario, l'impegno del Vaticano, nell'adottare i principi e adoperare gli strumenti giuridici sviluppati dalla Comunità internazionale, è stato potenziato adeguando ulteriormente l'assetto istituzionale con il successivo "*Motu Proprio*" dell'8 agosto 2013 e con la Legge vaticana n. XVIII dell'8 ottobre 2013, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza e informazione finanziaria.

Quest'ultima può ritenersi particolarmente innovativa in quanto oltre a stabilire obblighi per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio di denaro sporco, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, contempla una serie di regole di natura prudenziale volte a disciplinare – per la prima volta – l'aspetto costitutivo e organizzativo per l'esercizio dell'attività finanziaria<sup>11</sup> con l'intento di creare un *corpus* normativo che ricorda, sia pure molto genericamente, il contenuto del Testo Unico bancario italiano.

Ruolo di primo piano in materia di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria, viene affidato all'AIF che adegua il rispettivo Statuto alle delicate competenze che essa è chiamata a svolgere. In specie, il nuovo Statuto voluto da Papa Francesco nell'ambito di un profondo rinnovamento della struttura interna, distingue i ruoli e le responsabilità del Presidente, del Consiglio direttivo e della Direzione, per assicurare che l'Autorità per l'informazione finanziaria possa agire con piena autonomia ed indipendenza e coe-

---

2008, 117 e ss.

<sup>11</sup>In particolare il Titolo III, «*Vigilanza regolamentare prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria*» introduce nel sistema finanziario vaticano dei requisiti d'accesso per l'esercizio dell'attività finanziaria, criteri di organizzazione e gestione degli enti finanziari, requisiti patrimoniali e di liquidità in capo agli enti e di onorabilità e competenza in capo ai membri della direzione, degli organi di controllo e dell'alta dirigenza; mentre nello specifico all'art.66 si contempla l'irrogazione di una serie di sanzioni amministrative in caso di mancato rispetto di quanto stabilito al Titolo III da parte dei soggetti obbligati.

rentemente con il quadro istituzionale e giuridico della Santa Sede<sup>12</sup>.

Da ultimo, riprendendo testualmente le finalità indicate da Pontefice « [...] *continuare ad adeguare sempre meglio le strutture e l'attività dell'Istituto per le Opere di Religione "alle esigenze dei tempi" facendo ricorso, in particolare, alla collaborazione e alla responsabilità di laici cattolici*», con Chirografo del 10 agosto 2019 viene compiuto un altro significativo passo in avanti nel delicato *iter* di adeguamento agli standard internazionali riconosciuti, sia – come traspare dalle parole del Santo Padre – rinnovando dall'interno l'ormai vetusto Statuto approvato da Papa Wojtyla nel lontano 1990, sia apportando un importante cambiamento nella *governance* dell'Istituto stesso<sup>13</sup>, con l'introduzione – vera novità dell'attuale riforma – della figura del revisore esterno (persona fisica o società) incaricato del controllo dei conti nominato questa volta dalla Commissione cardinalizia, su proposta del Consiglio di Sovrintendenza, che conferisce a tale nuovo soggetto un incarico per un periodo di tre esercizi consecutivi «*rinnovabile una sola volta*»<sup>14</sup>. Tale prassi avreb-

---

<sup>12</sup>Oltre alle summenzionate funzioni, l'AIF opera nell'ambito della raccolta e dell'analisi delle dichiarazioni di trasporto transfrontaliero di denaro contante, misure di prevenzione del finanziamento del terrorismo e aggiunge una serie di importanti funzioni tra cui quelle relative alla valutazione generale dei rischi.

Si rinvia al Rapporto Annuale dell'AIF sull'attività di informazione finanziaria e di vigilanza per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, anno V, 2016 del 16/5/2017, reperibile al sito <https://press.vatican.va>

<sup>13</sup>Nel nuovo Chirografo viene specificato che sono organi dell'Istituto la Commissione cardinalizia, il Prelato, il Consiglio di Sovrintendenza, la Direzione. Viene meno pertanto la figura dei Revisori interni.

In particolare, per quanto riguarda Commissione cardinalizia si conferma la sua composizione nel numero di cinque cardinali nominati *ad quinquennium* dal Papa, confermabili una volta rispetto alla previsione del precedente Statuto, il quale si limitava a stabilire che erano "confermabili".

Rimangono immutati sia lo scopo perseguito dallo IOR, quale Istituto per le opere religiose e caritatevoli, che la regolamentazione della figura del Prelato – oggi nominato dalla Commissione cardinalizia – il quale oltre a seguire l'attività dell'Istituto, partecipa in qualità di Segretario alle adunanze della Commissione stessa e assiste alle riunioni del Consiglio di Sovrintendenza. L'introduzione del Segretario unico responsabile della verbalizzazione delle sedute consiliari e della custodia dei relativi verbali si pone nel solco di una nuova prassi bancaria tesa a evitare il coinvolgimento – in un'attività così delicata - di dirigenti che potrebbero trovarsi in condizione di conflitto d'interesse.

<sup>14</sup>Secondo il Chirografo del 10 agosto 2019, le funzioni in materia di bilancio del nuovo revisore cambiano rispetto allo Statuto del 1990 sia nella sua composizione (precedentemente nomina dei soli

be lo scopo di eliminare un possibile conflitto d'interessi insito nello Statuto precedente, il quale prevedeva che la nomina dei tre revisori spettasse al Consiglio in questione.

Dunque, la strada verso possibili scenari di trasparenza delle operazioni e di contrasto di eventuali abusi del sistema finanziario – tra cui il controllo delle credenziali dei detentori di conti e dei flussi di denaro contante – sembra decisamente aperta mostrando elementi di radicamento nell'ordinamento vaticano non solo ove si guardi alla pubblicazione, avvenuta nel corso di questi ultimi 5 anni, dei risultati annuali da parte dello IOR, quale tangibile segnale dell'avvertita esigenza di dar corso ad un sistema di controlli sempre più efficiente, ma *a fortiori* laddove si consideri l'ulteriore passo in avanti intrapreso dal Vaticano nell'azione di “finalizzazione” del lavoro d'indagine, avviando nell'ambito del *law enforcement* e giudiziario adeguati procedimenti relativi al riciclaggio di capitali<sup>15</sup>.

In quest'ottica, il Protocollo d'intesa siglato, nel luglio del 2013, dall'AIF con la propria controparte italiana (Unità di Informazione Finanziaria - UIF) della Banca d'Italia – pur nel rispetto dei modelli predisposti dall'Egmont Group<sup>16</sup> contenenti

---

organi interni, nel numero di tre) ma anche nella modalità di espletamento, imponendo un limite di rieleggibilità non previsto precedentemente. Tra i compiti quello di esprimere «*con apposita relazione il giudizio sul bilancio dell'Istituto, previo esame di tutti i libri e documenti contabili*» e di svolgere altresì un controllo informativo «*ricevendo dall'Istituto – e a questo richiedendo – ogni informazione utile alla propria attività di revisione*».

Il Chirografo e il nuovo Statuto dello IOR approvato dal Pontefice ad *experimentum* per due anni entrerà in vigore immediatamente; successivamente entrambi saranno contemporaneamente inseriti negli *Acta Apostolicae Sedis*.

<sup>15</sup>Si considerino le condanne avvenute nel corso del 2018 per alcuni ex dirigenti dello IOR per il reato contestato di truffa e *autoriciclaggio* e ancora per manipolazione del mercato azionario (quest'ultimo reato in attesa di approdare a un processo nei Tribunali vaticani). Per non parlare delle vicende dei fondi e conti dello IOR appartenenti a quella che è stata chiamata la “cricca” dei grandi eventi, balzata agli onori della cronaca qualche anno fa e che vedeva coinvolti prelati di calibro e l'imprenditore Diego Anemone rimasti (forse) negli archivi della banca vaticana in attesa di giudizio.

<sup>16</sup>Il Gruppo Egmont (meglio conosciuto come l'organizzazione mondiale delle Unità di Informazione Finanziaria Nazionali) è stato fondato nel 1995 e attualmente consiste in una rete informale di 156 di 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

clausole di reciprocità, riservatezza e utilizzi consentiti delle informazioni – getta le basi per una concreta cooperazione e scambio d'informazioni finanziarie fra autorità competenti dei Paesi coinvolti (ma l'impegno si estende anche ai nuovi rapporti di collaborazione con Stati Uniti, Belgio, Spagna, Slovenia e Paesi Bassi e degli altri che si sono succeduti a partire dal 2014) nel reciproco intento di contrastare, a livello internazionale, il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo<sup>17</sup>.

Corre l'obbligo ricordare come lo Stato Città del Vaticano e la Santa Sede sono stati sottoposti alla potestà ispettiva del Moneyval<sup>18</sup> anche in ragione dell'adozione dell'euro quale propria moneta. Il conseguente impegno a rispettare talune condizioni, ha comportato che gli enti finanziari vaticani entrassero in uno spazio giuridico contraddistinto dalla soggezione a vigilanza e controlli, di tipo amministrativo, esercitati da soggetti "terzi" rispetto all'ordinamento vaticano e all'ordinamento canonico.

Vengono in evidenza, da quest'angolo visuale, oltre alle tematiche dell'antiriciclaggio anche quelle dell'opponibilità del segreto bancario in materia fiscale, dell'anonimato societario e degli strumenti finanziari al portatore che rappre-

---

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](http://www.bancaditalia.it/media/chiarimenti/29072013_UIF.pdf)

<sup>17</sup>Le autorità italiane hanno infatti cominciato «ad ampliare la prospettiva rispetto a qualche anno fa in cui prevaleva l'aspetto bilaterale, quando ci si preoccupava soprattutto di sapere quanti italiani sono allo Ior». Le relazioni si sono stabilizzate e si è allargato il campo d'intervento; per esempio ci sono stati proficui scambi d'informazioni relativi a cittadini italiani che non avevano connessioni con la Santa Sede e lo IOR: in casi come questo le autorità vaticane possono intercettare informazioni utili alle istituzioni italiane e portarle a loro conoscenza.

<sup>18</sup>Indubbiamente, un peso decisivo verso l'adeguamento agli standard comuni dev'essere riconosciuto alla procedura Moneyval, che ha operato da catalizzatore ed ha accompagnato il Vaticano con un approccio che è stato non solo di supervisione ma anche e soprattutto "consulenziale".

Così, BANI, *La regolazione prudenziale in materia finanziaria nell'ordinamento della chiesa cattolica*, in Bani-Consorti (a cura di), *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme di papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, il Mulino, 2015, 164 e ss.

sentano non solo i principi del sistema giuridico, ma veri e propri pilastri a fondamento del sistema economico vaticano.

Con riferimento specifico al segreto bancario, le insistenti pressioni a livello internazionale hanno reso necessaria poi la caduta di uno degli ultimi paradisi fiscali (favorendo pertanto quell'auspicato scambio di informazioni fiscali già a partire dal 2009, principio che viene esteso anche a possibili indagini giudiziarie sempre nell'ambito tributario) e una revisione soprattutto della materia della rogatoria internazionale come strumento di rapporto tra autorità al fine di agevolare un'efficiente prosecuzione del procedimento penale<sup>19</sup>.

Non a caso in una delle recenti raccomandazioni del Comitato europeo di Moneyval si evidenzia la necessità, si cita testualmente, di «*intensificare l'attività di prosecuzione giudiziale e quella previa di investigazione dei reati in materia finanziaria*». Tale evenienza è determinata dal fatto che le attività di Gendarmeria e di Promotore di Giustizia vaticane sono vincolate alla struttura del reato di riciclaggio il quale prevede che ne vengano individuati tipologia e luogo dove questo avviene<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>L'esperienza di questi anni ha dimostrato come per quanto i rapporti tra lo Stato della Città del Vaticano e l'Italia siano ottimi, tuttavia resta ancora in piedi l'uso della rogatoria internazionale, la quale potrebbe essere facilmente superabile dalla firma di accordi di collaborazione reciproci molto più stretti proprio relativamente ad una collaborazione giudiziaria. Pertanto, sono stati proposti la creazione di accordi *ad hoc* con le autorità giudiziarie all'estero per quanto riguarda la sede migliore per l'azione penale, nel pieno rispetto della sovranità di ciascuna giurisdizione.

A questo proposito, già a partire dal 2016 sono arrivate in Vaticano 7 rogatorie internazionali, tutte provenienti dall'Italia, e il Vaticano ha risposto a 6 di queste, mentre non ha acconsentito ad una che riguardava la deposizione di fronte ad autorità giudiziarie italiane di «*soggetti e per fatti connessi ad indagini condotte nello Stato*». Ad ogni modo, si sta consolidando la cooperazione internazionale, in particolare proprio con la Magistratura italiana, anche se è comunque operante, da anni, anche la cooperazione tra le autorità di polizia che ha dato significativi risultati non solo nell'ambito delle attività investigative coordinate, ma soprattutto per la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Per la letteratura in argomento, cfr., SMITH., *International Cooperation in Litigation: Europe*, Martinus Nijhoff, L'Aia, 1965 e più di recente DIOTALLEVI (a cura di), *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere: libro XI, artt. 696-746*, Milano, 2012.

<sup>20</sup>La Gendarmeria vaticana ha stipulato nel corso del 2015 protocolli di intesa con la Guardia di Finanza e l'Arma dei Carabinieri, nonché con la Polizia nazionale in Colombia.

Da ciò scaturisce la necessità di una “cooperazione degli Stati esteri”<sup>21</sup> con rogatorie internazionali solitamente lente e incerte, spesso rifiutate per “ragioni oggettive e di diritto”.

Dalla riforma del 2013, e dunque con l’adeguamento alle norme antiriciclaggio, sono stati introdotti una serie di strumenti *ad hoc*, quali il blocco preventivo dei beni, dei conti correnti, fondi e altre risorse economiche e il congelamento dei beni. In pratica, l’Autorità di Informazione Finanziaria può intervenire e procedere al fermo reale delle cose di cui sospetta l’illecita provenienza, anche se una tale ampiezza di poteri non va a “colpire” i patrimoni, risultando così del tutto insufficiente a contrastare efficacemente e dissuasivamente eventuali gravi condotte<sup>22</sup>.

Pertanto, nonostante il regime di collaborazione tra autorità amministrativa e giudiziaria, rimane ancora una certa frizione tra logiche del sistema preventivo e quelle della funzione giudiziaria, soprattutto ove si consideri come il principio di non colpevolezza vada a condizionare la relativa fase del giudizio<sup>23</sup>.

Un aspetto indubbiamente rilevante dell’intesa raggiunta dalla Santa Sede in materia fiscale riguarda la tassazione delle rendite finanziarie. La firma dell’Accordo con l’Italia ha sancito infatti il pieno adempimento, con modalità semplificate, degli obblighi fiscali relativi alle attività finanziarie, detenute presso enti che svolgono attività finanziaria nella Santa Sede, da parte di persone fisiche e giuridiche fiscalmen-

---

<sup>21</sup>Nella generalità dei casi, il luogo in cui avviene è sempre un Paese estero (soprattutto l’Italia) con l’ulteriore circostanza che chi commette il delitto è sempre un cittadino estero e non vaticano.

<sup>22</sup>Circa la qualificazione giuridica dell’Autorità di Informazione Finanziaria, cfr. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, vol. XXIII, 2001/I, 114 e ss.

<sup>23</sup>Va evidenziato, a tal riguardo, che ogni qualvolta le risultanze probatorie appaiono fragili o comunque non convincono oltre ogni ragionevole dubbio, esigenze di giustizia – e di economia processuale – impongono un limite al procedimento non oltre la soglia del dibattimento, ciò in quanto gli indici di anomalia che portano al blocco delle operazioni sospette non bastano a provare la provenienza dei patrimoni intercettati, richiedendo quasi sempre la collaborazione di autorità giudiziarie straniere.

Da ciò l’esigenza di un sistema più efficiente ed efficace che poi ha portato ad una riforma del Codice Penale ed anche ad un sistema antiriciclaggio di nuova concezione, frutto di una riforma iniziata dai tempi di Benedetto XVI.

te residenti in Italia<sup>24</sup>.

Posto in questi termini, sembra indubbiamente risolversi uno dei nodi classici del contenzioso fiscale fra il Vaticano e il nostro Paese, dal momento che proprio qui, per evidenti ragioni geografiche, sono ospitate una miriade di strutture e di beni immobili appartenenti a enti religiosi, congregazioni, ordini, molti dei quali hanno depositi allo IOR pur producendo reddito in ambito nazionale.

Per effetto dell'Accordo – che indubbiamente rappresenta un considerevole sforzo nel campo della cooperazione fiscale con l'Italia – si porrebbe quindi fine alla lunga stagione dei privilegi ecclesiastici in *subiecta materia*<sup>25</sup>.

Cosicché il rientro di grandi capitali in Italia fa ben sperare di poter far luce sui più controversi segreti gelosamente custoditi tra gli archivi della banca vaticana magari dissipando qualche dubbio e forse svelando scomode verità sullo scandalo del Banco Ambrosiano<sup>26</sup>.

## 2. Prima di procedere ad un sia pur sommario confronto tra le rispettive leggi

---

<sup>24</sup>Nel testo dell'Accordo sono indicate tre categorie: i dipendenti del Vaticano, i sacerdoti e le società di vita apostolica e gli enti ecclesiastici con personalità giuridica.

Nel comunicato stampa dello IOR dello scorso giugno 2019 – nell'ottica di una maggiore trasparenza – si mette in evidenza l'operatività dell'Istituto nel corso dell'ultimo anno, il quale per volontà di riforma dello stesso Papa Francesco «*ha affinato ulteriormente l'integrazione di criteri negativi e positivi di screening per la selezione delle attività finanziarie in cui realizzare investimenti coerenti con l'etica cattolica, selezionando esclusivamente imprese che svolgono attività conformi alla Dottrina Sociale della Chiesa Cattolica*».

<sup>25</sup>La cooperazione fiscale con l'Italia (rivolta ai clienti privati IOR con residenza fiscale italiana) è stata sancita con la firma della Convenzione fiscale tra la Santa Sede e la Repubblica d'Italia dell'1 aprile 2015, per poi entrare in vigore il 16 ottobre 2016. È stato inoltre firmato un trattato fiscale *ad hoc*, con gli Stati Uniti d'America il 10 giugno 2015, al fine di introdurre il FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) che impone obblighi di osservanza verso gli indirizzi della legge fiscale americana.

<sup>26</sup>Al riguardo, Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso eventualmente connesse, 18 settembre 1980 - 27 ottobre 1982 (Legge 22 maggio 1980, n. 204), VIII.

Un panorama molto articolato si rinviene nei Resoconti stenografici della seduta del 2 luglio 1982, per la parte relativa a interpellanze e interrogazioni sul caso Calvi (Atti parlamentari, Camera dei Deputati, VIII legislatura, 2 luglio 1982) e della seduta dell'8 ottobre 1982 per la parte relativa a "Interpellanze e interrogazioni sulla vicenda del Banco Ambrosiano" (*ibidem*).

antiriciclaggio attuate in Italia e nella Sede Apostolica è bene ricordare le ragioni del difficile adeguamento di tale impianto normativo proprio nell'ambito di quest'ultimo ordinamento, determinate da una serie di questioni giuridiche tra cui quella circa l'efficacia retroattiva dell'obbligo di trasparenza, una vicenda indubbiamente emblematica nata in una fase particolarmente delicata per la banca vaticana<sup>27</sup>.

Il dovere di adeguamento al canone della trasparenza e al contrasto delle attività illegali in campo finanziario, come sarà opportuno analizzare, è stato, in un primo momento, disatteso in nome della "stabilità" del sistema finanziario vaticano: è un dato che i bilanci fino all'entrata in vigore della Legge n. CXXVII del 2010 (1° aprile 2011) sono stati rigorosamente ritenuti privati. Ciò ha consentito di ignorare l'obbligo rivolto ai soggetti interessati (*i.e.* lo IOR) di rispondere «*pienamente e rapidamente*» anche alle richieste relative ai rapporti e alle operazioni condotte prima di tale legge (ovvero relativi al quinquennio precedente)<sup>28</sup> come richiesto testualmente dall'art.32, co.2.

Ne emerge in generale un quadro composito determinato soprattutto dalla peculiare condizione di Stato *enclave*, la quale ha sempre garantito alla Città del Vaticano margini di autonomia e indipendenza non solo economico-politici, ma anche giuridici e giurisdizionali tali da garantire una piena sovranità ed indipendenza

---

<sup>27</sup>Si rinvia, per maggiori dettagli sulla vicenda, all'articolo pubblicato sul sito web [www.ilfattoquotidiano.it/2012/01/31/lo-ior-si-fa-beffe-dellitalia/187870/](http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/01/31/lo-ior-si-fa-beffe-dellitalia/187870/).

<sup>28</sup> L'art. 32, co.1, della legge n. CXXVII del 2010 prescrive che i soggetti di cui all'art. 2, tenuti alla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo «*avuto riguardo ai rapporti continuativi o d'affari instaurati e alle operazioni eseguite, conservano, per un periodo di cinque anni dalla cessazione del rapporto o dall'esecuzione dell'operazione, la copia dei documenti richiesti, le informazioni acquisite, le scritture e le registrazioni eseguite nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica, affinché possano essere utilizzati per qualsiasi indagine o analisi su eventuali operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo*».

Il comma successivo prescrive poi che quegli stessi soggetti «*devono adottare sistemi che consentano loro di rispondere pienamente e rapidamente a qualsiasi richiesta di informazioni proveniente dall'Autorità di Informazione Finanziaria relativamente alle operazioni e ai rapporti continuativi o d'affari da essi intrattenuti nel corso degli ultimi cinque anni*».

(temporale e politica) della Santa Sede, resa necessaria ai fini di una completa esplicazione dei propri compiti religiosi e spirituali<sup>29</sup>. La missione della Chiesa cattolica in tutto il mondo ha creato un vero e proprio collante finanziario di dimensioni globali sollecitando l'introduzione, a partire dal Pontificato di Papa Benedetto XVI, di una puntuale regolazione per allineare il quadro finanziario del Vaticano agli standard internazionali e alle *best practices*.

Tuttavia questo sforzo progressista è stato in parte rallentato, almeno nel passato più recente, da rapporti di vicinato tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica segnati da occasioni mancate e da una disciplina, in materia bancaria, poco o punto coincidente. Ad una regolamentazione italiana rigorosa, quanto all'esercizio dell'attività d'intermediazione e alla capillare distribuzione territoriale delle relative strutture creditizie, si è sempre contrapposta l'operatività di un unico Istituto (lo IOR), che a dispetto della denominazione e diversamente da quanto previsto dal proprio Statuto, è stato sin dalla sua origine dedito, nella pratica, all'esercizio improprio dell'attività bancaria<sup>30</sup>. Basti citare la disinvolta gestione protrattasi anche dopo gli anni dell'amministrazione Marcinkus, la quale per un verso ha ostacolato fortemente volontà e tentativi di riforma, per l'altro, è stata tra le cause dello scio-

---

<sup>29</sup>Per ulteriori riflessioni, Cfr., JEMOLO, *Carattere dello Stato Città del Vaticano*, in *Riv. dir. internaz.*, 1929, 193 e ss.

In termini critici, D'AVACK., *Vaticano e Santa Sede*, Il Mulino, 1994, 190. e ss.; CARDIA, *Vaticano e Santa Sede. Dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, in D'AVACK (a cura di) *Vaticano e Santa Sede*, 29 secondo cui la strumentalità del Vaticano determina che esso potrà trovare la sua sola ragione di esistenza nella Santa Sede e che, pertanto, non può immaginarsi un orientamento politico diverso da questa o un capo politico diverso dal pontefice. L'assenza di una vera e propria popolazione, legata alle peculiarità tipiche che caratterizzano i requisiti per avere cittadinanza vaticana e che le conferiscono il carattere temporaneo, attribuisce allo Stato Città del Vaticano la configurazione di uno *Stato-apparato* piuttosto che di uno *Stato-comunità*, da cui si evince l'impossibilità di un suo autonomo sviluppo «*perché, in quanto privo dell'elemento comunitario, il Vaticano non potrà mai prendere coscienza di sé come di qualcosa di diverso da ciò che è, uno strumento a servizio della Santa Sede*».

<sup>30</sup>Si legge negli Atti parlamentari, Camera dei Deputati, VIII legislatura, 8 ottobre 1982, che l'istituto in relazione alla specifica attività che esso esplica (che ha in sé tutti gli elementi per essere definita attività bancaria) e secondo un orientamento ormai consolidato, assume la configurazione di un'azienda di credito estera operante in uno stato estero.

glimento della banca vaticana e della sua possibile trasformazione in “banca etica”<sup>31</sup>.

Quando si parla di occasioni mancate ci si riferisce in particolar modo alla sussistenza di modelli ordinamentali diversi (Chiesa cattolica e Stato laico, oggi in parte superati dall’introduzione nel primo di categorie giuridiche ed economiche proprie del sistema statale) spesso stridenti se solo si pensi al fatto che fino a qualche anno fa il Vaticano rientrava tra quei paesi considerati ad alto rischio di riciclaggio di denaro sporco per la sussistenza di un segreto bancario forte unitamente alla mancanza di un controllo sugli istituti finanziari e, non ultima, alla totale assenza del riconoscimento europeo di “equivalenza” antiriciclaggio.

Una situazione questa che avrebbe dovuto spingere le autorità ecclesiastiche, ancor prima della stagione delle grandi riforme papali, a implementare un quadro di vigilanza prudenziale allo scopo di impedire possibili abusi del proprio sistema finanziario e definire canoni di protezione per il consumatore (in quanto la maggior parte dei titolari di conti vaticani sono cittadini europei); mentre lo Stato italia-

---

<sup>31</sup>Nel 2017 l'Istituto fa sapere di aver servito circa 15.000 clienti rappresentativi di circa 5,3 miliardi di euro di risorse finanziarie (5,7 miliardi di euro nel 2016), di cui circa 3,5 miliardi relativi a risparmio gestito e in custodia. Il contributo maggiore al risultato netto, pari a 44,3 milioni di euro, è derivato dalla gestione degli attivi dell'Istituto.

La politica d'investimento dello IOR dunque è rimasta prudente ed è stata in linea con le strategie degli anni precedenti. In aggiunta al raggiungimento degli obiettivi finanziari, l'Istituto ha conseguito anche altri obiettivi di carattere qualitativo, tra cui i più importanti hanno riguardato investimenti coerenti con l'etica cattolica: l'esaltazione della vita umana, la creazione e la dignità umana sono alcuni tra i valori irrinunciabili che guidano l'Istituto nella selezione degli investimenti. L'Istituto ha infatti espresso il proprio impegno a contribuire alla «cura della casa comune» invocata da Papa Francesco nella lettera Enciclica “*Laudato si*”, selezionando i propri investimenti anche sulla base della responsabilità sociale delle imprese e del loro ruolo nella realizzazione di un futuro sostenibile, così come richiamato dal Santo Padre.

Nel 2017, l'Istituto ha quindi continuato ad escludere investimenti in imprese che violano o non rispettano in pieno i principi globalmente riconosciuti in materia di diritti umani, standard lavorativi, lotta alla corruzione e lotta alla criminalità ambientale, pronto a disinvestire qualora il rispetto di tali principi da parte delle imprese scelte venisse meno. Parimenti, ha continuato a realizzare investimenti tesi anche a favorire lo sviluppo dei paesi più poveri, nel rispetto di scelte coerenti con la realizzazione di un futuro sostenibile per le generazioni future. Lo IOR nel corso del 2017 ha contribuito inoltre alla realizzazione di numerose attività di tipo benefico e sociale, sia attraverso donazioni di carattere finanziario, sia tramite concessioni di immobili di sua proprietà, in locazione a canone agevolato o comodato d'uso gratuito a enti con finalità sociale.

no avrebbe dovuto, da canto suo, promuovere congruenti modifiche dell'Accordo del 1984 sull'indipendenza dei relativi ordini<sup>32</sup>, così da consentire alla Banca d'Italia quei controlli di trasparenza sempre negati fino all'entrata in vigore della Direttiva 2005/60/CE<sup>33</sup>.

Un concreto inizio di trasparenza – sia pure ostacolato per lungo tempo dall'*establishment* cattolico – è datato 2009 a seguito della Convenzione monetaria siglata il 17 dicembre con la Commissione europea; un atto importante che avvia un processo normativo culminante nella Legge n. CXXVII del 2010 (modificata nel 2012 e poi definitivamente abrogata nel 2013) il cui pregio è stato quello di fornire – attraverso una serie di provvedimenti attuativi – una prima regolamentazione alla lotta al riciclaggio, muovendosi su un doppio binario: introduzione di nuove fattispecie delittuose, da un lato, predisposizione di una disciplina specifica in materia di congelamento dei fondi per prevenire il finanziamento del terrorismo, dall'altro. Essenziale, in tal senso, è stata l'attività svolta dall'AIF che, fatti salvi i decreti adottati

---

<sup>32</sup>L'Accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984 ha concluso una lunga e laboriosa trattativa iniziata nell'ottobre del 1976 dal Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, che avocò alla Presidenza del Consiglio tutta la materia delle relazioni tra Stato e Confessioni religiose. Obiettivo dell'Accordo è essenzialmente l'adeguamento del regolamento dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica ai principi della Costituzione repubblicana, attraverso l'applicazione del procedimento di revisione bilaterale di cui all'art.7, co.2, della stessa Costituzione. Con l'Accordo del 1984 vengono introdotte molteplici e sostanziali innovazioni al Concordato del 1929, il quale viene integralmente sostituito dalle nuove disposizioni. Il nuovo Concordato si configura come un "accordo-quadro" di principi fondamentali che regolano l'indipendenza dei rispettivi ordini dello Stato e della Chiesa, individuando gli specifici capisaldi costituzionali, sui quali ricostruire il sistema dei loro rapporti con l' articolato rinvio ad ulteriori intese su specifiche questioni, da stipulare successivamente tra autorità statali ed ecclesiastiche competenti.

La prima di tali intese è stata quella sulla riforma degli enti e beni ecclesiastici e del sistema di sostentamento del clero, cui sono seguite quelle sulla nomina dei titolari di uffici ecclesiastici, sulle festività religiose riconosciute agli effetti civili, sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole, sul riconoscimento dei titoli accademici delle facoltà approvate dalla Santa Sede, sull'assistenza spirituale alla Polizia di Stato, sulla tutela dei beni culturali di interesse religioso e degli archivi e biblioteche ecclesiastiche.

Si veda al riguardo, ASTORRI, *Stato e Chiesa in Italia: dalla revisione concordataria alla "seconda repubblica"*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 1/1994.

<sup>33</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.

dall'Autorità Giudiziaria in sede penale, ha disposto con atto proprio il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità, designati secondo i principi e le regole vigenti nell'ordinamento europeo<sup>34</sup>.

Dunque dal *Motu Proprio* «La Sede Apostolica» del 2010, le nuove norme in materia finanziaria<sup>35</sup> trovano fondamento nelle categorie giuridiche tipiche del sistema antiriciclaggio nazionale portando a compimento un necessario processo di aggiornamento ed integrazione del codice penale vaticano oramai obsoleto e, se vogliamo, inadeguato.

---

<sup>34</sup>Con il medesimo provvedimento sono individuate, sulla base dei principi e delle regole vigenti nell'ordinamento europeo, le esenzioni dal congelamento (art. 24, co.1).

L'AIF è stata istituita nel dicembre 2010, e dal 3 luglio 2013 fa parte dell'Egmont Group, cioè dell'organizzazione internazionale delle Unità di informazione finanziaria nazionali (UIF). La sua indipendenza operativa è stata ristabilita nel dicembre 2012, quando è stato cancellato l'obbligo dell'AIF di definire protocolli d'intesa, da sottoporre preventivamente anche al *nulla osta* della Segreteria di Stato vaticana; un obbligo questo che era stato introdotto con una norma del gennaio 2012. In tal modo è stata modificata la previgente regolamentazione del 2010, che consentiva all'AIF di collaborare senza necessità di accordi formali.

L'intervento normativo del 2012, in linea con gli standard internazionali in materia di indipendenza operativa delle FIU, ha favorito l'ammissione dell'AIF nel Gruppo Egmont e ha posto le basi per la sottoscrizione del Protocollo con l'UIF, che ricalca il modello predisposto dallo stesso gruppo.

<sup>35</sup>L'osservanza, in via suppletiva – e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana – delle leggi italiane in materia penale e di procedura penale è sancito dalla Legge sulle fonti del diritto del 1° ottobre 2008, n. LXXI.

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 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.

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, risultano, nelle applicazioni, in armonia con il principio del "giusto processo" e la sua ragionevole durata.

Si veda, Legge 21 giugno 1969 n. L, di riforma del diritto penale e processuale penale. Tali modifiche sono state apportate con la Legge n. L del 1969, al fine di eliminare le modifiche apportate al Codice del 1889 dall'entrata in vigore della Legislazione fascista. 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.

Sul punto, CIPROTTI, *Note sull'aggiornamento della Legislazione penale vaticana*, in *Rivista di Diritto internazionale*, LIV, 1971, 40 e ss.; DALLA TORRE, *Aspetti della Giustizia Vaticana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, <sup>SEP</sup>Rivista telematica (www.statoechiese.it) n. 18/2013; ID., *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, XXIII, 2011, 112 e ss.

Tanto che, per certi versi, tale legge è sembrata addirittura antesignana in quanto l'elaborazione di alcune fattispecie perseguibili penalmente sono andate al di là della stessa casistica italiana, introducendo al novellato art.421-*bis* i reati di «riciclaggio» e «autoriciclaggio»<sup>36</sup>.

La repressione di condotte criminali, inserite nell'ordinamento penale del Vaticano, indicano pertanto un superamento dello stesso apparato delittuoso italiano laddove, segnatamente a quest'ultimo delitto e per scopi meramente normativi, se ne prevedeva un richiamo nell'ambito del D. Lgs. n.231/07<sup>37</sup> trovando – solo dopo un lungo e travagliato percorso legislativo, completato con l'introduzione nell'art.3, co.3, della Legge n.186/2014 in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero – una sua collocazione sul piano sistematico, trasfusa in un secondo momento nel nostro ordinamento penale all'art.648-*ter.1*<sup>38</sup> ai fini della persecuzione

---

<sup>36</sup>Corre l'obbligo ricordare come prima del 2010 il sistema penale vaticano non contemplava il reato di riciclaggio, ma solamente il reato comune di *ricettazione*.

Sulle ragioni di tale riforma si veda, *amplius*, RIVETTI, *Le ragioni giuridiche ed ontologiche della normativa antiriciclaggio nello Stato Città del Vaticano. La nuova architettura economico-finanziaria*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 55, 2, 2015, 377 e ss.; ZANNOTTI, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, in G. Dalla Torre, P.A. Bonnet (a cura di), *Annali di Diritto vaticano 2015*, Stato Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2015, 67 e ss.

<sup>37</sup>Cfr., D. Lgs. n.231 del 21 novembre 2007 recante l'«Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminoso e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione e successive modificazioni e integrazioni».

Il decreto introduce un nuovo approccio alla prevenzione e contrasto del riciclaggio basato, anche, sulla "collaborazione attiva" di banche, intermediari finanziari, assicurazioni e professionisti.

<sup>38</sup>Conversione in Legge n.186/2014 del disegno di legge n.1642/2014, rubricante «Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio».

Fino ad allora il reato non era perseguibile, posto che ai sensi dell'art.648-*bis* c.p. commette reato chi «fuori dai casi di concorso di reato» pone in essere tutte quelle azioni riconducibili al riciclaggio di proventi da attività criminoso. Grazie a questa *clausola di riserva*, il soggetto che commette in prima persona il reato presupposto, e successivamente ricicla egli stesso quanto ottenuto da suddetto reato, non è perseguibile per riciclaggio.

Il nuovo reato previsto dall'art.648-*ter.1*, sanziona pertanto la condotta di chi, dopo aver commesso il reato presupposto, provvede a sostituire, trasferire od occultare i proventi del reato stesso (denaro, beni o altre utilità) per investirli o immetterli in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative.

La punibilità è subordinata alla condizione che la condotta di trasferimento o sostituzione sia concretamente idonea a ostacolare la provenienza delittuosa del provento del reato. Di contro, uno

del reato.

Il sistema penale antiterrorismo contenuto nella Legge n. CXXVII<sup>39</sup> viene successivamente rivisitato mediante Legge Pontificia del 2012, la quale introduce un sistema penale *repressivo* di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nonché di altri gravi reati economico-finanziari. Essa sostanzialmente contiene un *corpus* unitario di fattispecie delittuose (dal riciclaggio, all'*autoriciclaggio* ed ai reati cc.dd. "presupposto", cioè quei comportamenti delittuosi che generano proventi), oltre a fattispecie a contenuto più specificamente amministrativo, con uno sguardo attento agli obblighi di "adeguata verifica" della controparte; di registrazione e conservazione dei dati relativi ai rapporti continuativi e alle procedure di segnalazione delle operazioni sospette.

Coerentemente con un diritto penale più pervasivo, il delitto di riciclaggio perde così i suoi connotati di reato accessorio, quale mezzo d'indagine e di repressione di gravi reati-presupposto, divenendo un bersaglio penalistico e un fine in sé del tutto avulso dall'interesse per il delitto a monte, al punto da ritenere configurato il delitto anche in caso di qualificazione amministrativa di una determinata operazione finanziaria<sup>40</sup>.

---

specifico esimente è previsto nei casi in cui il denaro, i beni o le utilità vengano destinati alla mera utilizzazione o godimento personale del reo.

Per una particolareggiata disamina delle potenzialità della normativa italiana in materia di rientro di capitali dall'estero, si veda RUSSO, «Voluntary disclosures *su contanti e cassette di sicurezza all'estero. Luci ed ombre di una procedura "stralciata" dalla Legge di bilancio 2019*», in "La relazione tra intermediari e clienti nel diritto dell'economia", IANUS - Diritto e Finanza, n.19/2019, 193 e ss.

<sup>39</sup>A seguito delle ispezioni degli osservatori di Moneyval presso la Città del Vaticano a novembre 2011 emerge la necessità di rivedere la Legge n. CXXVII, al fine di recepire alcune Raccomandazioni del GAFI. 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 nuove norme penali che riguardano tra l'altro l'abuso d'informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato (artt.299- *bis* e 299-*ter*; la produzione e il traffico di sostanze stupefacenti (art.326- *bis*); il finanziamento del terrorismo (art.138-*ter*).<sup>[L] [SEP]</sup>

<sup>40</sup>Tale impostazione è condivisa da CARDIA, *La nuova Legge Fondamentale dello Stato Città del*

A delineare le situazioni in cui scatta l'obbligo di adeguata verifica della clientela è l'art. 28 della legge n. CLXVI del 2012 che, come si dirà, nel restringere il gruppo dei soggetti tenuti al rispetto di tali obblighi sottrae le Autorità pubbliche da alcuni adempimenti antiriciclaggio<sup>41</sup>. Ad ogni modo, sia la normativa italiana che quella vaticana si basano sull'osservanza del c.d. *risk-based approach*<sup>42</sup> ovvero sulla possibilità di svolgere un'adeguata verifica della clientela *semplificata* (ad esempio se la controparte è un soggetto finanziario situato in un Paese considerato equivalente) o *rafforzata*, specificando quando ciò è possibile o doveroso<sup>43</sup> ed indicando procedure da adottare, inclusi gli adempimenti da assolvere. Tale regime delineato sulla falsariga degli artt.25 e ss. del D. Lgs. n.231/2007 e artt.6 e ss. della Direttiva 2005/60/CE aggiunge in più una clausola di esenzione rispetto agli Stati che – previo provvedimento di “riconoscimento” della Segreteria di Stato – impongono obblighi equivalenti a quelli vaticani.

Rispetto alla precedente formulazione, il decreto modificativo dedica agli

---

*Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva, op.ult.cit., 4 e ss.; AA.VV., La legislazione antiriciclaggio dello Stato Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, n.9/2013, 8. Gli a. sottolineano in termini critici, come nel contesto di una continua vanificazione dei contorni della fattispecie, il reato presupposto è costituito da qualunque delitto non colposo cosicché non è necessario che esso sia accertato giudizialmente. Il soggetto agente peraltro non è obbligato a conoscere specificamente l'origine delittuosa della cosa, essendo sufficiente il dolo eventuale.*

<sup>41</sup>Ai fini che qui interessano, ci si riferisce al fatto che l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA), che rappresenta il secondo ente in ordine di importanza a svolgere attività finanziaria in Vaticano e che lo stesso Moneyval nel *Mutual Evaluation Report of anti-money laundering and combating the financing of terrorism regime of the Holy See (including Vatican City State)* considera come un intermediario finanziario, è da ritenersi a tutti gli effetti un'Autorità pubblica.

<sup>42</sup>Per quanto riguarda l'approccio basato sul rischio, l'adeguata verifica dev'essere svolta in maniera proporzionata al rischio connesso alla categoria e alla tipologia di rapporto, prodotto o servizio, operazione o transazione o canale di distribuzione. In ipotesi di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo – connessi allo sviluppo di nuove attività e prodotti, inclusi canali di distribuzione e l'uso di tecnologie nuove o in via di sviluppo – i soggetti obbligati sono tenuti, tra l'altro, ad una valutazione prima di qualsiasi operazione e transazione, adottando misure adeguate per gestire e contenere i rischi in questione.

<sup>43</sup>In quest'ultimo caso, la verifica riguarda i conti di corrispondenza con enti corrispondenti di un altro Stato, nel caso del Vaticano, o di uno Stato extracomunitario, nel caso dell'Italia. Il motivo di questa differenza è data dal fatto che il Vaticano, diversamente dall'Italia, non fa parte dell'Unione europea.

obblighi di registrazione e conservazione dei dati vaticani due articoli esaustivi, in parte conformi a quanto dettato dal citato decreto del 2007, sia pur presentando rispetto alle analoghe disposizioni italiane ancora delle limitazioni tali da indebolire l'efficacia delle relative misure antiriciclaggio<sup>44</sup>.

In merito al tema delle segnalazioni di operazioni sospette esso merita indubbiamente una specifica attenzione. Da tempo infatti, in attesa dei nuovi obblighi imposti dalla IV Direttiva europea antiriciclaggio (entrata in vigore proprio nel 2017), si è posto il problema di ripensare alla logica del "sospetto" affermatasi nell'uso di questa disciplina dal quale statuiscono oramai sanzioni del tutto svincolate dal rispetto del dogma del "fatto"<sup>45</sup>.

Tale perplessità sembra emergere proprio in riferimento alla legge vaticana, il cui art.34, relativo appunto alle segnalazioni, non si limita ad obbligare i soggetti a riferire all'AIF eventuali operazioni di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, ma prevede per gli stessi l'obbligo di inviare una segnalazione anche nel caso vi sia il "sospetto" o la "conoscenza" che i beni, il denaro contante o altre utilità, provengano da attività criminose (anche in assenza di operazioni di riciclaggio o finanziamento al terrorismo) così da attribuire agli stessi una responsabilità più ampia<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup>Con riferimento alle informazioni, ai dati e ai documenti ottenuti in sede di adeguata verifica della clientela, l'art.32, Legge n. CLXVI/12, prevede l'obbligo di registrazione e conservazione di tutto il materiale raccolto per cinque anni dalla fine del rapporto o dall'esecuzione della prestazione allo scopo di permettere all'Autorità giudiziaria di ricostruire l'operazione, ma limitatamente al caso di un procedimento penale. Pertanto non a seguito del semplice sospetto, ma solo nella circostanza in cui vi sia un procedimento penale in corso, qualsiasi sia la sua natura.

<sup>45</sup>La necessità di delimitare il perimetro delle segnalazioni, dal momento che il mero sospetto potrebbe portare a segnalare un soggetto ingiustamente, scaturisce dalla c.d. "logica del sospetto" elaborata, strutturata ed etichettata con la formula del *risk-based approach* ripresa nel contesto della Legge CLXVI del 2012.

Per la letteratura in argomento, cfr. BUSANI, *Antiriciclaggio, segnalazioni solo se «motivate»*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 maggio 2013, 21; GALIMBERTI, *Restyling per le segnalazioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 maggio 2013, 26.

<sup>46</sup>È importante rilevare che ai destinatari degli obblighi non è richiesto di svolgere un'attività investigativa o qualsiasi altra attività che va oltre alle loro specifiche funzioni. Anzi, proprio le stesse normative prevedono che il "sospetto" sia rilevato sulla base delle «*caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate*,

Mette conto ricordare, solo per inciso, come benché sia agevole evidenziare notevoli similitudini nell'ambito dei rispetti ordinamenti, il recepimento delle norme in materia di riciclaggio non ha costituito un'occasione di scelta riformatrice e collaborativa tra i due Stati, basata su strumenti giuridici pattizi, nonostante gli enti finanziari vaticani siano entrati in uno spazio giuridico contraddistinto dall'obbligo di vigilanza e controlli, di tipo amministrativo, esercitati da soggetti "terzi" rispetto all'ordinamento vaticano e a quello canonico<sup>47</sup>. Cosa che ha comportato, per la prima volta, la soggezione dello Stato Vaticano a verifiche di natura giurisdizionale affidati a un organo giudiziario terzo<sup>48</sup> e la contestuale (e per certi aspetti inattesa) rinuncia della Santa Sede all'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano in campo monetario (art.3, co.1, del Trattato lateranense)<sup>49</sup>.

---

*tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta del soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico», proprio come previsto in fase di adeguata verifica della clientela. Entrambi le leggi prevedono che le rispettive autorità competenti pubblichino periodicamente degli «Indici di anomalia» che dovrebbero aiutare i soggetti ad individuare eventuali operazioni sospette. Sul tale ultimo tema si rinvia a CASOTTI - GHEIDO, *Misure antiriciclaggio: identificazione, conservazione e segnalazione delle operazioni sospette D.M. 3 febbraio 2006, n.141*, Milano, 2006, 115 e ss.*

<sup>47</sup>Cfr., Convenzione monetaria del 17 dicembre 2009, in specie art.8, tra l'Unione europea (rappresentata dalla Commissione europea e dalla Repubblica Italiana) e lo Stato Vaticano, il quale da quel momento si impegnò ad «*adottare tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti, per attuare gli atti giuridici e le norme UE elencati nell'allegato alla Convenzione, in materia di (...) b) prevenzione del riciclaggio di denaro (...)».*

La Convenzione in oggetto prevede, tra l'altro, l'introduzione di presidi in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo mediante l'emanazione di alcuni importanti provvedimenti vaticani, tra cui la legge n. CXXVII del 2010 (entrata in vigore il 1° aprile 2011) concernente, per l'appunto, la prevenzione e il contrasto del riciclaggio dei proventi delle attività criminose e del finanziamento del terrorismo, modificata a meno di un mese di distanza dal decreto 25 gennaio 2012 n. CLIX del Presidente del Governatorato. Seguono la Legge n. CXXX/10 relativa ai tagli, alle specifiche, alla riproduzione, alla sostituzione e al ritiro delle banconote in euro e relativa all'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro; la Legge n. CXXVIII/10 sulla frode e contraffazione delle banconote e monete in euro; ed infine la Legge n. CXXIX/10 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.

<sup>48</sup>Mediante riconoscimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea «*della competenza esclusiva per la risoluzione delle controversie tra le parti derivanti dall'applicazione della Convenzione e che non possano essere risolte in seno al comitato misto».*

<sup>49</sup>Con Lettera Apostolica in forma di *Motu Proprio* del 30 dicembre 2010, il Pontefice ha stabilito la

3. Una delle maggiori espressioni della sovranità statale è senza dubbio rappresentata dalla possibilità di coniare monete metalliche ed emettere banconote<sup>50</sup>. Attraverso la Convenzione monetaria stipulata il 17 dicembre 2009 con l'Unione Europea<sup>51</sup> anche l'impianto normativo vaticano si dota, per la prima volta, di un sistema di tutela sugli strumenti di pagamento, adottando al pari degli altri Paesi europei l'euro quale propria moneta<sup>52</sup>. Ai sensi dell'art.9 dell'Accordo in parola si consente infatti agli istituti finanziari, aventi sede nella Città del Vaticano, l'accesso (per il tramite dei sistemi di pagamento italiani, visti gli stretti legami tra i due Paesi) ai sistemi di regolamento interbancario e di pagamento dell'Area Euro sulla base di termini e condizioni appositamente determinati dalla Banca d'Italia con il consenso della BCE<sup>53</sup>.

---

vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede, tra i quali lo IOR per le attività di cui all'art. 2 della medesima legge.

Col predetto *Motu Proprio* il Pontefice ha inoltre costituito l'AIF, conferendole la personalità giuridica canonica pubblica e la personalità civile vaticana. Attraverso l'approvazione dello Statuto ha stabilito altresì che l'AIF esercita i suoi compiti nei confronti dei dicasteri della Curia romana e di tutti gli organismi ed enti prima indicati; ha infine delegato, limitatamente alle ipotesi delittuose di cui alla suddetta legge, i competenti organi giudiziari dello Stato Vaticano a esercitare la giurisdizione penale.

<sup>50</sup>Sulla questione si veda, per tutti, CAPRIGLIONE, *Moneta* (voce) in *Enc. dir.*, Milano, 1999, 747 e ss.

<sup>51</sup>Attraverso la Convenzione in parola viene esercitato il diritto di dichiarare l'euro come propria moneta ufficiale, in conformità al Regolamento n.1103/97/CE e al Regolamento n. 974/98/CE. Si considerino inoltre i principi stabiliti negli accordi esistenti tra Vaticano e Repubblica Italiana e in particolare nel Trattato fra la Santa Sede e l'Italia (11 febbraio 1929 e successive modificazioni); le disposizioni delle Convenzioni monetarie bilaterali e, non meno importante, della Convenzione monetaria del dicembre 2000 tra la Repubblica Italiana e lo Stato della Città del Vaticano.

In argomento, VECCHI, *L'affievolimento di sovranità dello Stato città del Vaticano per assorbimento nell'aria monetaria dell'euro*, in *Dir. eccl.*, 1, 2002, 1049.

<sup>52</sup>Cfr., Regolamento n.1103/97/CE e Regolamento n.974/98/CE.

La Convenzione tra la Repubblica Italiana e lo Stato Vaticano, conclusa il 3 dicembre 1991 (abrogata dopo l'entrata in vigore dell'euro) già prevedeva, tra l'altro, all'art.3 che le monete vaticane e le monete italiane avessero, rispettivamente, nel territorio italiano e nella Città del Vaticano, identico corso legale e potere liberatorio nei rapporti tra i privati e in quelli con le pubbliche casse.

<sup>53</sup>Per un approfondimento del contenuto della Convenzione e delle Leggi vaticane nn. CXXIX, CXXX, CXXVIII e CXXVII del 2010, si veda DURISOTTO, *La nuova Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano*, in *Arch. giur.*, 2012, 61 e ss.

Il coordinamento con la normativa di prevenzione del riciclaggio di denaro, nonché di frode e falsificazione dei mezzi di pagamento<sup>54</sup>, costituisce – a seguito di detta Convenzione – il presupposto giuridico di riferimento della nuova normativa volta a fissare i principi, le regole e gli obblighi idonei a garantire una maggiore coerenza nelle relazioni tra l'Unione Europea e i Paesi che, come il Vaticano, utilizzano l'euro<sup>55</sup>.

In questa scelta gioca un ruolo di primo piano essenzialmente la necessità di regolarizzare l'utilizzo della moneta nel territorio della Santa Sede.

Infatti il Vaticano, pur potendo contare su una propria moneta sulla base degli accordi bilaterali sottoscritti con l'Italia – quale specifica conseguenza del Tratta-

---

Lo Stato della Città del Vaticano dal 1° gennaio 2002 ha emesso monete in euro per il valore nominale massimo annuo di 670 mila euro. Tali monete sono identiche a quelle in euro emesse dagli Stati membri della Comunità europea, per quanto concerne il valore nominale, il corso legale, le caratteristiche tecniche ed artistiche della faccia comune e le caratteristiche artistiche comuni della faccia nazionale.

Le caratteristiche artistiche della faccia nazionale sono preventivamente comunicate dallo Stato della Città del Vaticano alle competenti autorità comunitarie.

Il valore nominale annuo delle monete in euro emesse dallo Stato della Città del Vaticano si aggiunge al volume di monete emesse dalla Repubblica Italiana ai fini dell'approvazione da parte della Banca Centrale Europea del volume complessivo del conio effettuato dalla Repubblica Italiana, ai sensi dell'art.106, paragrafo 2, del Trattato CEE. Il Vaticano comunica ogni anno alla Repubblica Italiana, entro e non oltre il 1° settembre, il valore nominale delle monete in euro che prevede di emettere nel corso dell'anno successivo.

<sup>54</sup>In applicazione dell'impegno all'attuazione delle norme comunitarie, lo Stato Vaticano ha emanato una serie di leggi in materia di banconote e monete in euro e di prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo.

<sup>55</sup>Quest'esigenza di uniformità ha trovato supporto nello stesso Trattato sull'Unione Europea, in cui la Comunità europea si è impegnata a facilitare la rinegoziazione degli attuali accordi con lo Stato della Città del Vaticano a seguito dell'introduzione della moneta unica. Con la decisione del 31 dicembre 1998 il Consiglio della Comunità Europea ha determinato le modalità per la negoziazione e la conclusione dell'accordo concernente le relazioni monetarie con lo Stato della Città del Vaticano. Inoltre la stessa decisione ha previsto, tra i principi su cui è basata la posizione della Comunità nei negoziati, che lo Stato della Città del Vaticano si impegni a non emettere banconote, monete o sostituti monetari di qualsiasi tipo se non dopo aver concordato con la Comunità le condizioni di dette emissioni e che ciò non pregiudica il diritto dello Stato della Città del Vaticano di emettere monete da collezione in euro. Tale emissione da parte dello Stato Vaticano è effettuata in linea con gli orientamenti previsti per le monete da collezione emesse dagli Stati membri della Comunità europea, che prevedono il divieto di emissione di monete da collezione in euro sino al 1° gennaio 2002 e l'adozione di caratteristiche tecniche, artistiche e tagli che consentano di differenziare tali monete da quelle destinate alla circolazione.

to Lateranense che, per inciso, non ha posto alcun limite alla sovranità del Vaticano nello *ius monetae*<sup>56</sup> – ha preferito, in un secondo momento, porre in essere una serie di accordi con l'Italia per regolarne l'utilizzo, così da facilitare la circolazione monetaria anche oltre i confini del Vaticano senza far venire meno l'esercizio di una delle funzioni tipiche della sovranità, qual è quella di battere moneta<sup>57</sup>. Si tratta, ad ogni modo, di una materia in cui il Vaticano non potrà mai esercitare le sue prerogative ma per la quale mantiene l'intenzione di sottolineare la pienezza, 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<sup>58</sup>.

Merita comunque una riflessione il fatto che la Convenzione del 1930 rappresenti indubbiamente il fondamento giuridico della competenza italiana a trattare tale materia con il Vaticano consentendo a questi la possibilità di rinegoziare le condizioni di validità del patto originario, coordinandosi con la Comunità Europea.

Il venir meno della valuta italiana – contestualmente all'entrata in vigore dell'euro – ha inevitabilmente fatto cadere l'oggetto della Convenzione con l'Italia e posto le basi per un nuovo accordo monetario<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup>Ci si riferisce allo *ius monetae* in materia di sovranità territoriale, ai sensi dell'art.1 della Legge 7 giugno 1929 n. V sull'ordinamento economico, commerciale e professionale. Tale articolo in particolare 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*».

<sup>57</sup>Per evidenti ragioni logistiche, i due Stati convennero ufficialmente di utilizzare, secondo le condizioni individuate dalla Convenzione monetaria stipulata il 2 agosto del 1930, la lira italiana, con le sue monete e le sue banconote. Furono fissate, dunque, le regole per la produzione delle sole monete, al fine di fornire queste di una faccia nazionale vaticana. Tale faccia nazionale assumeva la funzione di manifestare l'identità dello Stato che usufruiva della lira italiana.

<sup>58</sup>Non si tratta dunque di una tipica forma di sovranità – quale dev'essere considerata la capacità di battere moneta – la quale, a sua volta, va intesa nei limiti e nei modi stabiliti dalla Convenzione monetaria del 1930 costituente la base giuridica per ammettere un potere vaticano in campo monetario e il fondamento giuridico della competenza italiana a trattare tale materia col Vaticano.

<sup>59</sup>Si tratta della Convenzione monetaria stipulata tra la Repubblica Italiana, per conto della Comunità Europea, e lo Stato della Città del Vaticano e per esso la Santa Sede, del 29 dicembre 2000, alla base della legge vaticana n. CCCLVII del 26 luglio 2001. Per permettere l'accesso all'utilizzo della moneta unica europea ad altri Stati che non fanno parte dell'Unione, si è proceduto alla stipula di una Convenzione monetaria anche con la Repubblica di San Marino il 29 novembre 2000, la quale è stata

L'autonomia del Vaticano, nel decidere con chi porre in essere un accordo in materia monetaria, viene ad essere confermata nell'ambito della Convenzione del 2009, dalla possibilità di stipulare direttamente l'utilizzo della moneta unica europea<sup>60</sup> come propria moneta ufficiale, in conformità con il Regolamenti CE n.1103/97 e n.974/98<sup>61</sup>. In specie, l'art. 5 prevede espressamente la facoltà per il Vaticano di «*far coniare le sue monete da una zecca UE che conia monete in euro*» diversa da quella italiana, con il duplice effetto di consentire all'Unione Europea di trattare *direttamente* con i piccoli Stati extracomunitari presenti nella c.d. «eurozona» (interessati ad utilizzare la moneta unica) e di comportare un conseguenziale ed inevitabile spostamento del Vaticano dall'Italia alla Comunità Europea. Dunque, fermo restando la permanenza di un rapporto collaborativo privilegiato con lo Stato italiano, è possibile stipulare 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.

Gli effetti della citata Convenzione hanno riguardato anche l'emanazione di specifiche disposizioni di protezione dell'euro contro frode e falsificazione<sup>62</sup>.

Sotto un profilo ermeneutico il concetto di falsificazione, secondo l'accezione

---

conclusa con la Repubblica italiana, per conto della Comunità europea.

<sup>60</sup>Sul tema si veda, *amplius*, CONSORTI, *Il Vaticano e l'Europa fra euro e IOR. Un passo avanti e uno indietro*, in *Pol. dir.*, 2011, 516 e ss.; VECCHI, *L'affievolimento di sovranità dello Stato Città del Vaticano... op.ult.cit.*, 1035 e ss., per il quale 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*».

<sup>61</sup>Mentre per la produzione degli euro metallici – considerata anche la ristrettezza territoriale di questo Stato – si è imposto l'utilizzo dei servizi della Zecca dello Stato italiano.

<sup>62</sup>Si veda in particolare Regolamento n.1338/2001/CE che finisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione, pubblicato in GUCE L 181/2001; Regolamento n.44/2009/CE recante modifica del regolamento n.1338/2001/CE, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione, pubblicato in GUUE L 17/2009; Regolamento n.2182/2004 pubblicato in GUUE L 373/2004; Regolamento n.46/2009/CE che modifica il Regolamento n.2182/2004, pubblicato in GUUE L 17/2009; Decisione quadro 2000/383/GAI relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro, pubblicata in GUCE L 140/2000; Decisione quadro 2001/888/GAI che modifica la decisione precedente.

comunitaria, va inteso come tutti quei fatti fraudolenti consistenti nella fabbricazione o alterazioni di monete in euro o banconote indipendentemente dal mezzo impiegato, ovvero l'immissione fraudolenta di banconote false o di monete false, evidenziando ampi margini di sovrapposizione con la definizione indicata dal legislatore Vaticano allorquando intende per banconote e monete false quelle riconducibili a riproduzioni aventi l'apparenza di monete e banconote ma che sono il risultato di fabbricazione o alterazione<sup>63</sup>.

Pertanto le banconote ritenute false e circolanti all'interno del Vaticano – in virtù di accordi formali con i corrispondenti organismi italiani ai fini dell'identificazione – sono trasmesse alla Direzione dei servizi di sicurezza e protezione civile (che le consegna all'autorità di Presidenza del Governatorato per poi essere inviati alla Banca d'Italia) per gli opportuni adempimenti previsti dalla normativa comunitaria in materia di frode e contraffazione<sup>64</sup>.

In evidente controtendenza rispetto al passato, lo Stato Città del Vaticano instaura, per la prima volta, rapporti di collaborazione per lo scambio di informazioni, nonché di contrasto dei fenomeni di contraffazione attraverso un'attività di prevenzione delle attività illecite, determinando in tale modo un inevitabile "affievolimento" della sovranità o, se si preferisce, una sorta di "autolimitazione" nella propria sfera d'azione in nome di un preciso dovere di trasparenza delle operazioni finanziarie entro tutta l'Area Euro in funzione di contrasto ai fenomeni di riciclaggio internazionale.

---

<sup>63</sup> Si veda, a tal riguardo, Legge n. CXXX del 30 dicembre 2010 (specificatamente art.3) della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano 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 banconote in euro.

<sup>64</sup> Analogamente le monete considerate false sono trasmesse all'Ufficio numismatico che le consegna sempre all'autorità di Presidenza del Governatorato che, a sua volta, provvede immediatamente ad inviarli alla Zecca italiana.

Si veda, in specie, l'art.5 della Legge n. CXXVIII del 30 dicembre 2010 relativa a sanzioni in caso di violazione degli obblighi di ritiro dalla circolazione delle monete false.

4. L'introduzione nella Città del Vaticano di una articolata normativa di contrasto a fenomeni di riciclaggio si colloca tuttavia in uno scenario molto più ampio richiedendo una chiave di lettura indubbiamente più articolata e complessa. In termini riassuntivi possiamo affermare che tale produzione ha contribuito non solo ad attuare, rispetto al passato, un quadro legislativo-economico vaticano<sup>65</sup>, ma anche a definire meglio la *governance* interna dello IOR e la base della propria clientela<sup>66</sup>. Dal 2011, infatti, dopo l'implementazione della disciplina AML/CTF e dopo i primi rapporti di valutazione Moneyval, lo IOR ha rivisto l'organizzazione interna sulla base dei nuovi obblighi legislativi.

Le linee evolutive più recenti pongono pertanto in essere una trasposizione

---

<sup>65</sup>Varie sono le tappe del susseguirsi degli interventi normativi i cui sviluppi sistematici sottendono alle applicazioni dei moderni principi dell'etica sociale nei rapporti con l'economia e il processo comunitario di integrazione dei mercati.

Sui principi dell'etica sociale, con particolare riferimento all'attività dei mercati finanziari, cfr., CAPRIGLIONE, *Etica della finanza e finanza etica*, Roma-Bari, Laterza, 1997; FUCILLO, *Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi*, Giappichelli, 2011.

L'ambivalenza nell'operato della Chiesa (tra ricchezza e spiritualità) ha sempre condizionato sul piano etico le scelte di carattere economico. Una delle maggiori critiche rivolta la Chiesa cattolica consiste infatti proprio nella scarsa coerenza tra predicazione della povertà evangelica e l'uso delle ricchezze. Di fronte a questo genere di accuse la Chiesa, fino a non molto tempo fa, si è trincerata dietro una cortina impenetrabile mantenendo riservatissimi dati e notizie sulla sua capacità patrimoniale e sulla sua stessa organizzazione economica.

Si veda più nello specifico, ai fini dell'applicazione delle norme antiriciclaggio, 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, PERRONE, *Il motu proprio per la prevenzione del riciclaggio*, in *Iustitia*, 2011, p. 391 ss.; DALLA TORRE, *La Santa Sede e la lotta al riciclaggio ed al terrorismo*, in *Veritas et Jus*, 2011, 3, p. 49 ss.; 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](http://www.statoechiese.it)), n. 23 del 2013 e MANZELLI, *La disciplina antiriciclaggio in Italia e nello Stato Città del Vaticano. Un'analisi comparativa*, in [www.cattolici-liberali.com](http://www.cattolici-liberali.com), aprile 2011.

<sup>66</sup>IOR, Istituto per le opere religiose o di carità, costituito il 27 giugno del 1942 con l'atto Chirografo di Papa Pio XII, incorporando la preesistente Amministrazione per le opere di religione. Con un secondo Chirografo del 24 gennaio 1944, lo stesso Pontefice ha fissato le nuove norme che consentono all'Istituto di amministrare e gestire depositi di contante e titoli per conto terzi, e di assumere dipendenti laici.

Nel 1990, Papa Giovanni Paolo II è intervenuto nuovamente per dare nuova configurazione all'Istituto, affidandone il controllo a un apposito Consiglio di Vigilanza, senza però modificarne scopi e funzioni.

dello *status* dello IOR da "entità centrale della Chiesa" svolgente attività finanziaria sia *iure imperii* che *iure gestionis*, ad "entità che svolge un'attività finanziaria su base professionale", una definizione che consente di superare, nella pratica, le questioni connesse alla natura peculiare dell'Istituto, ma che lascia comunque invariata la *ratio* del relativo Statuto.

Quel che emerge è senza dubbio un'esigenza di "allineamento" al diritto statale e comunitario che tuttavia ha dovuto tener conto della *specificità* della regolazione vaticana e dell'essenza stessa dell'operatività, in ambito finanziario, dello IOR secondo principi propri del diritto.

Agli inizi degli anni '90, Giovanni Paolo II nella sua famosa Enciclica *Centesimus Annus*<sup>67</sup> ebbe a dichiarare che «*la Chiesa si trova(va) davanti a "cose nuove" e a nuove sfide*» segno evidente di un cambiamento che avrebbe portato di lì a poco anche il «portone di bronzo» dello Stato Città del Vaticano ad aprirsi alle necessità dei tempi, con la consapevolezza della minaccia dell'espandersi della criminalità transnazionale e dell'uso improprio del mercato e dell'economia, nonché del terrorismo.

Nel dicembre 2009, come si è avuto modo di dire, la Santa Sede (in nome e per conto dello Stato Città del Vaticano) ratificava la Convenzione monetaria 2010/C28/05 assumendo l'impegno di adottare tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto delle Direttive e degli atti giuridici comunitari, per prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio<sup>68</sup>. Si introducono quindi, per la prima volta, presidi in materia di contrasto a fenomeni di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo unitamente al riconoscimento della possibilità per gli istituti finanziari, con sede in Vaticano, di accesso a sistemi di regolamento interbancario e di paga-

---

<sup>67</sup>Cfr., Lettera Enciclica del 1° maggio 1991.

<sup>68</sup> Per un'indagine più accurata del rapporto tra le recenti riforme vaticane e la normativa europea, si rinvia a E. BANI, P. CONSORTI, *Finanze Vaticane e Unione europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Il Mulino, 2015.

mento nei termini poc'anzi indicati<sup>69</sup>.

Una logica conseguenza se posta in relazione a fenomeni più ampi, quali l'*internazionalizzazione* dell'economia. La liberalizzazione degli scambi commerciali, dei servizi, della circolazione dei capitali e delle persone genera forme di commercio globale con ricadute dal punto di vista etico e politico. Non a caso, in quest'ottica, la Chiesa ha sempre insistito – passando dalle encicliche di Giovanni Paolo II<sup>70</sup> e di Benedetto XVI<sup>71</sup> – sui principi etici che devono essere sottesi alle regole equilibrate di mercato e accompagnati da meccanismi di controllo pubblici.

Sull'ondata massiccia delle disposizioni in materia di antiriciclaggio, a luglio 2012 il Comitato del Consiglio d'Europa pubblica un rapporto – il primo rapporto indipendente sullo IOR e sul più complessivo sistema finanziario del Vaticano – che dipinge un quadro schiacciante di "*due diligence*" nei confronti del quale, per la verità, già Benedetto XVI, seguito poi da Papa Francesco, aveva intrapreso una serie di importanti riforme della legge antiriciclaggio, riscrivendo sostanzialmente *ex novo* la precedente disciplina.

Mette conto ricordare che proprio nell'ambito di tale richiamo, a partire dal *Motu Proprio* di Benedetto XVI del 30 dicembre 2010, il legislatore vaticano – con

---

<sup>69</sup>In particolare, art.9 della Convenzione monetaria del 17 dicembre 2009, già *cit.*, che conferisce alla Banca d'Italia la potestà, in accordo con la BCE, di fissare termini e condizioni di accesso.

<sup>70</sup>Nel senso di un maggior monitoraggio dei mercati si riporta uno stralcio del discorso di Papa Giovanni Paolo II, *Discorso ai Membri della Pontificia Accademia delle Scienze Naturali*, il quale nel far presente che una delle preoccupazioni della Chiesa circa la globalizzazione sta nel fatto che questa è divenuta rapidamente un fenomeno culturale, mette anche in evidenza il carattere inclusivo, persino offensivo, della logica di mercato che riduce sempre più l'area disponibile alla comunità umana per l'azione pubblica e volontaria ad ogni livello.

Cfr., Papa Giovanni Paolo II, *Discorso ai Membri della Pontificia Accademia delle Scienze Naturali*, 25 aprile 1997, 5 e ss.

<sup>71</sup>Anche Papa Benedetto XVI torna sul tema affermando che 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 soprattutto la comunità internazionale attraverso opportuni controlli.

Cfr., Papa Benedetto XVI, Lettera Enciclica *Caritas in Veritate*, 29 giugno 2009, 7 e ss.

modifiche strutturali al Codice penale Zanardelli del 2009<sup>72</sup> – introduce nel sistema penale vaticano i nuovi reati di riciclaggio e antiriciclaggio<sup>73</sup>, sul presupposto che il riciclaggio dei proventi di attività illecite e di finanziamento al terrorismo minano alla base le fondamenta della società civile, necessitando dunque di una cooperazione e di un coordinamento a livello internazionale. Sullo sfondo il rinnovato rapporto tra Diritto vaticano e Diritto canonico, che costituisce la prima fonte normativa e primo criterio di riferimento interpretativo dell'ordinamento statale vaticano<sup>74</sup>.

Questa scelta legislativa fornisce certamente un dettaglio significativo. Se si guarda all'intero *corpus* normativo degli ultimi anni, si ravvisa un fenomeno di *dilatazione* del Diritto vaticano oltre i suoi naturali confini, i cui riscontri sono certamente ravvisabili nel succitato *Motu Proprio* «La Sede Apostolica» di Benedetto XVI<sup>75</sup>. Si determina pertanto un'erosione dell'impenetrabilità dell'ordinamento canonico stesso, come sostenuto da più parti in dottrina<sup>76</sup>, e una conseguente attribuzione di competenze giurisdizionali agli organi giudiziari dello Stato Città del Vaticano stabilendo che i competenti organi «*esercitano la giurisdizione penale*» in or-

---

<sup>72</sup>Ci si riferisce al codice penale unificato elaborato dal Ministro di grazia e giustizia Giuseppe Zanardelli e promulgato il 30 giugno 1889, per entrare in vigore il 1° gennaio dell'anno seguente. Nello Stato Vaticano il Codice viene recepito con Legge n. II del 7 giugno 1929.

<sup>73</sup>Ci si riferisce alle Leggi n. CLXVI (in specie art.3); n. CLIX e n. CXXVII tutte promulgate tra il 2010 e 2012 da Papa Ratzinger.

Ancora una volta la scelta del decreto ha suscitato perplessità in dottrina, soprattutto avendo riguardo alla esistenza di una effettiva «*urgenza e necessità*» in questa materia.

Sul punto, si rinvia a AA.VV., *La legislazione antiriciclaggio dello Stato Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, *op.cit.*, 8; CARDIA, *La nuova Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, in *Ius ecclesiae*, 2001, 328, allorché si sollevano timori in merito di un utilizzo improprio dello strumento di urgenza.

<sup>74</sup>Più nello specifico, *Motu Proprio* di Benedetto XVI rubricante «*Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano*», n. XXLI, 1° ottobre 2008, «AAS suppl.», LXXIX, 200, art. 1.1.<sup>[SEP]</sup> Per la dottrina in argomento, cfr. TEDESCHI, voce *Vaticano* (Stato della Città del), in *Enc. Dir.*, *op.cit.*, 284 e ss.; BOLOGNINI, voce *Santa sede. A) Diritto canonico*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, XLI, 1989, 277 e ss. (in particolare p. 286); ed ancora TEDESCHI, voce *Santa sede. A) Diritto ecclesiastico*, *ibidem*, 288 e ss.; PETRONCELLI HÜBLER, voce *Santa Sede*, in *Enc. giur.*, Treccani, XXVII, Roma, 2004.

<sup>75</sup>Cfr. Lettera apostolica in forma di *Motu Proprio* del 30 dicembre 2010.

<sup>76</sup>Sul tema, per tutti, DALLA TORRE, BONI (a cura di), *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, Giappichelli, 2014, 137 e ss.<sup>[SEP]</sup>

dine ai reati introdotti dalle nuove leggi indicate dallo stesso documento e «*in ordine ai reati commessi contro la sicurezza, gli interessi fondamentali o il patrimonio della Santa Sede*» e ad ogni altro reato «*la cui repressione è richiesta da un accordo internazionale ratificato dalla Santa Sede*».

L'impianto normativo del 2010 rappresenta perciò un vero proprio spartiacque per l'integrazione dell'assetto normativo vaticano ai principi imposti dalle direttive europee in materia. Esso risulta essenzialmente basato su un doppio binario costituito da una disciplina di carattere penalistico, di natura repressiva, cui si contrappone un apparato di tipo preventivo di matrice comunitaria, che attraverso lo strumento della c.d. "collaborazione attiva" da parte degli intermediari mira al monitoraggio dei correlati flussi economici<sup>77</sup>.

Come si avrà modo di dire nel prosieguo, il sistema penale repressivo tende a promuovere la trasparenza e l'integrità dei settori economici e, nondimeno, a sostenere la collaborazione attiva tra le autorità competenti ed i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di legge.

Nonostante alcuni limiti di natura sistematica – e le delicate questioni sollevate in merito alla controversa retroattività della normativa antiriciclaggio<sup>78</sup> – questo primo intervento normativo appare, nel suo complesso, conforme ai principi e alle regole vigenti nell'Unione Europea, contemplando al suo interno sia disposizioni di vigilanza sul denaro contante (in entrata e in uscita dallo Stato Città del Vaticano) sia obblighi sul trasferimento di fondi<sup>79</sup> e infine presidi sanzionatori amministrativi non solo riferiti agli enti e alle persone giuridiche ma anche a quelle fisi-

---

<sup>77</sup>Conseguentemente, il legislatore vaticano impone una serie di adempimenti agli operatori che in qualche modo realizzano l'acquisizione di notizie sulla movimentazione finanziaria.

<sup>78</sup>Secondo un parere informale reso alla Segreteria di Stato, si ritiene che il sistema legale dello Stato Città del Vaticano proibisca leggi con effetti retroattivi, trattandosi di disposizioni che obbligano a un *facere* riferito al futuro.

Più in dettaglio, DALLA TORRE, *Efficacia nel tempo delle disposizioni normative della legge dello Stato della Città del Vaticano n. CXXVII/2010*, in *Il Fatto Quotidiano*, 15 febbraio 2012.

<sup>79</sup>Si veda, art.1, Legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013 n.10 della Pontificia Commissione per lo Stato Città del Vaticano, già citata.

che, per via della prevista obbligatorietà della c.d. “azione di regresso”. La strada inaugurata da Benedetto XVI viene seguita dal suo successore Francesco, il quale con *Motu Proprio* «Ai nostri tempi» dell’11 luglio 2013 si colloca proprio nel solco di tale rinnovamento disponendo l’estensione della giurisdizione penale vaticana – in riferimento ai reati indicati nelle Leggi n. VIII e n. IX (di modifica e integrazione del Codice penale e di procedura penale) – alle persone ed enti operanti nella Santa Sede, imponendo l’osservanza di misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un’attività di natura finanziaria<sup>80</sup>.

Si noti come, da un punto di vista giuridico, il Vaticano non essendo uno Stato appartenente alla Comunità Europea avrebbe potuto operare un rinvio fittizio alla normativa italiana; tuttavia al fine di salvaguardare le peculiarità dell’ordinamento vaticano e soprattutto di rispettare i limiti dell’ordine pubblico, ha dato corso ad una politica di armonizzazione del diritto interno vaticano agli *standard* europei attraverso autonomi interventi legislativi, così da porre concreta attuazione agli impegni internazionali assunti anche in materia penale<sup>81</sup>.

La radicale opera di riforma legislativa di questo piccolo Stato *enclave* di ap-

---

<sup>80</sup>Le misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionali vengono emanate mediante *Motu Proprio* “*La Promozione*” dell’8 agosto 2013 da Papa Francesco per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa.

A tal scopo, viene rafforzata l’applicazione delle leggi vaticane ai Dicasteri della Curia Romana ed agli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché alle organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano.

Si veda in maniera più particolareggiata, C. PIERGALLINI, *Autoriciclaggio, concorso di persone e responsabilità dell’ente: un groviglio di problematica ricomposizione*, in AA. VV. (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna, BUP, 2016, vol. I, 739 e ss.

<sup>81</sup>Cfr. GROSSI, *Relazione del promotore di giustizia, per l’inaugurazione dell’anno giudiziario*, Città del Vaticano, 12 gennaio 2013.

Circa i cardini portanti della nuova normativa vaticana in materia, si veda, FABRIS, *La riforma vaticana delle norme sulla prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 2012, 387; CARDIA, *Una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane in materia finanziaria*, in *Il Regno – Attualità*, IV, 2011, 73 e ss.; DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, 2011, 109.

pena quarantotto ettari<sup>82</sup> da sempre privo di tessuto industriale produttivo e irrilevante per dimensione dei consumi, non si è limitata ad interessare solo il settore penale – mediante l'introduzione di nuove fattispecie di illecito, connessi anche con la previsione di nuove forme di responsabilità degli enti collettivi – ma ha avuto riflessi in ambito tributario e amministrativo, introducendo anche qui inedite misure in materia di vigilanza, *compliance* ed informazione finanziaria che per la loro complessità richiedono certamente una sede di trattazione più appropriata di questa.

5. Agli inizi del 2012, a seguito dell'emanazione della oramai nota Legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010 – destinata ad incidere profondamente attraverso modifiche strutturali del peculiare sistema delle fonti di diritto penale – viene effettuata una prima visita ispettiva da parte di Moneyval<sup>83</sup>.

Un "atto dovuto" che fotografa la situazione di uno dei più piccoli Stati del mondo che benché interessato da un flusso annuale di svariati milioni di turisti e fedeli, non risulta supportato da alcuna economia di mercato, in quanto le attività finanziarie sono svolte a supporto delle opere di carità e di religione. Condizione questa che secondo tale rapporto ispettivo ridurrebbe quasi del tutto la possibilità

---

<sup>82</sup>Come affermava Pio XI in relazione all'entità geografica della Stato Città del Vaticano «*quel tanto di corpo che basta per tenere unita l'anima*», ossia quella porzione di territorio che «*basti come supporto della sovranità*». Una sovranità pienamente espressa attraverso il proprio ordinamento giuridico che in tutte le sue peculiarità e complessità si allinea alle necessità dell'attuale epoca della globalizzazione (giuridica ed economica), restando comunque ancorato ai cardini del Diritto canonico e del Diritto *divino*.

<sup>83</sup>Il Moneyval (meglio noto come *Comitato di esperti per la valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo*) si costituisce nel 1997 nell'ambito del Consiglio d'Europa, raggruppando 47 Stati membri. Tra essi la Santa Sede è presente non come membro ma in veste di operatore permanente.

Oggetto della sua attività è essenzialmente quello di effettuare monitoraggi per verificare l'efficacia dei sistemi antiriciclaggio adottati, mettendo in pratica le quarantanove direttive del GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale) in materia, integrate con le Direttive antiriciclaggio dell'UE. Il sistema valutativo di Moneyval si basa infatti sulle *core and key recommendations* del GAFI, che costituiscono standard internazionali per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Per un approfondimento, cfr. HOPTON, *Money Laundering, A Concise Guide For All Business*, seconda edizione, Ashgate, Chippenham, 2012; ALEXANDER, *Insider Dealing and Money Laundering in the EU: Law and Regulation*, Ashgate, Chippenham, 2013.

di perpetrare azioni di riciclaggio di denaro sul territorio della Santa Sede.

Tuttavia, il primo MER (acronimo di *Mutual Evaluation Report*)<sup>84</sup> mette in rilievo che il rischio di azioni illegali si lega a tre fattori determinanti e non trascurabili che interagiscono tra di loro. Il primo indubbiamente individuabile nel grande volume di transazioni finanziarie (comunque necessarie per lo svolgimento della missione universale della Chiesa cattolica) cui si aggiunge la portata mondiale delle attività finanziarie (anche nei confronti di Paesi «non virtuosi», che non operano in linea con le direttive del GAFI). Infine, l'accesso limitato alle informazioni concernenti le organizzazioni senza scopo di lucro operanti sul territorio vaticano.

Un secondo rapporto di valutazione del Moneyval è datato un anno dopo<sup>85</sup>, attraverso la pubblicazione di tre documenti che raccolgono un sommario e un resoconto dettagliato delle considerazioni poste, alle quali viene allegato una raccolta delle normative oggetto di valutazione. Si tratta quindi di un elaborato che è stato posto in essere mentre il Vaticano poneva una serie di importanti riforme della legge antiriciclaggio le quali hanno sostanzialmente riscritto *ex novo* la precedente disciplina<sup>86</sup>.

Allo stesso tempo però le osservazioni emerse hanno individuato lacune ed ambiguità in settori importanti della materia, successivamente in parte corretti al fine di garantire il rispetto delle Raccomandazioni GAFI. Come già affermato, appariva fondamentale rientrare nella lista degli Paesi considerati «virtuosi» e allineati agli standard europei per poter intrattenere rapporti finanziari trasparenti con i più

---

<sup>84</sup>Cfr., “Rapporto di Mutua Valutazione” (*Mutual Evaluation Report*) del 4 luglio 2012 che fa parte della procedura ordinaria prevista dalle Regole di Procedura di Moneyval.

<sup>85</sup>Rapporto Moneyval del 2013, *Mutual Evaluation Report della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano* (punti 3 e 4).

Si rinvia, in particolare, a SARAI, *La valutazione di Moneyval nei confronti della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano in materia di lotta contro il riciclaggio dei capitali e il finanziamento del terrorismo*, in *Dir. eccl.*, 2012, 209 e ss.

<sup>86</sup>A tale prima valutazione è seguita il 9 dicembre 2013 la pubblicazione di un *First Progress Report* presentato dalla Santa Sede per illustrare i progressi compiuti nel rimediare alle lacune individuate dal Comitato nel rapporto di valutazione del 2012.

importanti Stati del mondo.

Il *Motu Proprio* per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa dell'8 agosto 2013 e la successiva Legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013, pongono rilevanti innovazioni nella disciplina della materia, dando seguito alle richieste fatte dai primi valutatori del Rapporto Moneyval nel segnalare una «*mancaza di chiarezza*» sul ruolo, la responsabilità, l'autorità e l'indipendenza dell'AIF come supervisore anche in ragione delle incongrue ripartizioni tra la Segreteria di Stato e l'AIF (che manteneva all'epoca poteri di ispezione e vigilanza sugli obblighi di adeguata verifica) messe in atto dalla riforma del 2012<sup>87</sup>. In particolare, si evidenziò l'esigenza di conformare la disciplina alle previsioni della Raccomandazione GAFI n.29 del 2004, la quale richiede(va) che «*le autorità di vigilanza avessero i poteri necessari per monitorare e garantire il rispetto degli obblighi da parte delle istituzioni finanziarie*».

In questa ottica, importante è stato il ruolo svolto dal *First Progress Report* del 2013 (che segue cronologicamente l'adozione del precedente *Mutual Evaluation Report*) nell'indicare modalità atte a migliorare la normativa e, progressivamente, portarla in linea con i principi delineati dalle Raccomandazioni GAFI. Il *Progress Report* si sofferma, in particolar modo, sul rapporto tra AIF e IOR sia riguardo la necessità di incentivare e rafforzare lo scambio di informazioni tra i due enti, sia richiedendo il rafforzamento dell'attività di monitoraggio e un ruolo più attivo dell'AIF nei confronti dello IOR e dell'APSA, come già indicato nel secondo Rapporto Moneyval<sup>88</sup>. La richiesta più importante indicata dai valutatori riguarda proprio la ne-

---

<sup>87</sup>Le critiche più serie del Rapporto Moneyval riguardarono proprio il ruolo e l'autorità dell'AIF, di cui non era chiaro il funzionamento e l'autonomia. In particolare i valutatori, criticando le modifiche operate dalla riforma del 2012, raccomandarono espressamente di *ripristinare per l'AIF l'accesso diretto alle informazioni finanziarie, amministrative, investigative e giudiziarie*, per poter adeguatamente svolgere i propri compiti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

<sup>88</sup>Il mancato esercizio del potere di verifica sullo IOR da parte dell'AIF, anche mediante ispezioni, è stato più volte sottolineato nel Rapporto Moneyval (punti 770-771 di pag.145) soprattutto in quanto

cessità che lo IOR sottoscriva i principi fondamentali cui si basa l'impianto di Basilea per la vigilanza bancaria (*Basel Committee on Banking Supervision*) e che esso sia supervisionato da uno specifico organo di vigilanza prudenziale<sup>89</sup>.

Per cercare di soddisfare le richieste dei valutatori Moneyval con *Motu Proprio* del 15 novembre 2013 è stato approvato un nuovo statuto dell'AIF che riforma la struttura interna dell'organismo, attribuendogli nuove funzioni<sup>90</sup>, tra cui in particolare, il potere di irrogare sanzioni amministrative nei casi espressamente previsti dalla normativa. Principio fondamentale su cui poggia l'impianto ordinamentale è costituito proprio dal rafforzamento della funzione di vigilanza e di regolamentazione dell'AIF e dall'introduzione del principio di *vigilanza prudenziale*, ovvero di una funzione di "supervisione globale" attribuita alla stessa AIF<sup>91</sup>, nei confronti degli

---

limitato alle sole misure e procedure di controllo interno e nella selezione del personale, non essendo chiaro se tale potere ricomprendesse anche la possibilità di compiere ispezioni in loco.

In specie, ai punti 807-808 di pag.149 si legge «*As stated above no inspections have been executed since the formation of the FIA at the beginning of 2011. All communication was done via correspondence. IOR states that it had sent its internal procedures to FIA for acceptance but never received a response. Considering the issues at stake between IOR and foreign authorities and the small size of the financial sector in VCS, it is remarkable that FIA did not conduct an on-site inspection within IOR to investigate the issues in appropriate detail*».

<sup>89</sup> In questo contesto, appare significativa l'osservazione conclusiva del *Report Progress*, secondo il quale «*it was somewhat surprising that there have not been formal AML/CFT inspections yet of the IOR and APSA, though it is noted that the remediation processes undertaken by the IOR, and to some extent the APSA, are being pursued in close conjunction with the FIA, as a supervisor*».

<sup>90</sup> In particolare, l'art. 3 punto 3 prevede che tale 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*». Mentre con riguardo al potere di accesso alle informazioni, l'art. 8 stabilisce che l'autorità «*accede ai documenti, dati e informazioni, collabora e scambia informazioni a livello interno e internazionale nei casi stabiliti dall'ordinamento*».

<sup>91</sup> Sulla maggiore autonomia dell'AIF e sui poteri di supervisione degli enti, i valutatori Moneyval hanno espresso alcune perplessità innanzitutto in ordine al diritto (non riconosciuto) di accesso ai locali degli enti ed istituzioni sottoposti al suo controllo, ai loro libri contabili e a tutte le informazioni e ancora dubbi riguardano la limitata facoltà di scambiare informazioni e redigere Protocolli di intesa.

Nell'ambito della supervisione degli enti, si segnala da parte dei valutatori, che le numerose organizzazioni senza scopo di lucro, operanti sul territorio vaticano, non risultano sottoposte ad alcun sistema di controllo, nonostante siano interessate da ingenti movimentazioni patrimoniali.

Sempre in tema di controlli, nonostante siano state previste norme *ad hoc* in tema di adeguata verifica della clientela, si osserva nella relazione che la legislazione vaticana prevede delle eccezioni troppo ampie e tali da non consentire un'efficiente vigilanza in caso di operazioni compiute a distanza e/o da persone politicamente esposte. Dovrebbe, poi, essere contenuto il ricorso al segreto

enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria. Si delinea, pertanto, un ridimensionamento delle funzioni affidate alla Segreteria di Stato dalla riforma della legge antiriciclaggio del 2012 e si affida al Comitato di Sicurezza Finanziaria il compito di coordinare l'adozione ed il regolare aggiornamento di politiche e procedure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, che conferiscono all'AIF adeguati poteri sanzionatori, di controllo, verifica e monitoraggio verso i soggetti che svolgono attività di carattere finanziario<sup>92</sup>.

A seguire, nel 2017 – in attesa della visita degli ispettori di Moneyval in Vaticano che avverrà nel corso del 2018 per poi concludersi con il successivo rapporto sui progressi compiuti nel 2019<sup>93</sup> – sono stati riconosciuti gli importanti passi in avanti compiuti dall'Autorità di Informazione Finanziaria e dal Tribunale vaticano per l'attività sul campo della cooperazione internazionale; così come un giudizio generalmente positivo è stato espresso sul modo in cui è stato messo a punto il sistema, cosa che ha portato ad una nuova Unità per i Crimini Finanziari nella Gendarmeria Vaticana<sup>94</sup> e ad una Sezione per i reati finanziari all'interno del Vaticano. In linea con tale riassetto, l'introduzione di una nuova legge sulla registrazione e la vigilanza delle organizzazioni *non profit* che da questo momento diviene appannaggio

---

finanziario per «bloccare» richieste di informazioni da parte delle competenti autorità.

Completamente negativo viene, invece, giudicato il dato che l'AIF non possa irrogare sanzioni nei confronti dell'APSA.

<sup>92</sup>Si rinvia, al riguardo, all'intervista a Radio Vaticana di BRÜLHART, *Motu Proprio, siamo sulla strada giusta, forte volontà di trasparenza finanziaria*, in <http://www.news.va/it/news/motu-proprio-brulhart-siamo-sulla-strada-giusta-fo>.

Cfr., inoltre, M.C. FOLLIERO, *La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell'art. 17 del TUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiese, Stato e Unione europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 35/2013, 13 e ss.

<sup>93</sup>A questo punto della valutazione, il rapporto sui progressi è definibile “*desk based*”, cioè fatto sulla base delle risposte al questionario. Questo presuppone l'assenza di visite in loco (*on site visit*) per verificare l'efficacia delle riforme, cosa che avverrà nel corso di quest'anno, come si deduce dal rapporto.

<sup>94</sup>Ad essa si è aggiunta, nel maggio 2017, la nomina di un Assistente Promotore di Giustizia.

dell'AIF<sup>95</sup>; mentre ancora deboli sono apparsi gli sforzi per ottenere l'avvio di procedure giudiziarie e di indagini proattive, anche in presenza di un sistema ben funzionante di segnalazioni di attività sospette<sup>96</sup>.

6. L'analisi della normativa vaticana in materia di antiriciclaggio deve necessariamente accompagnarsi a un approfondimento dell'*iter* che ha portato alla creazione di misure di prevenzione e contrasto del fenomeno.

Preme subito rammentare come le misure delineate dalla Legge CXXVII del 2010, non parvero all'epoca sufficientemente proporzionate e dissuasive sia dal punto di vista strutturale in quanto le varie fattispecie – tra cui appunto il delitto di “riciclaggio” contenuto all'art.421-*bis* del codice penale vaticano – vennero giudicate piuttosto riduttive rispetto al fenomeno considerato, sia perché la politica intrapresa dalla Santa Sede nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo sembrò poco convincente e comunque inadeguata per l'uscita dalla *black list*.

Per questo le linee di riforma successive, imposte dalla Legge CLXVI del 2012, nel colmare le precedenti lacune, hanno riscritto l'intero complesso normativo del 2010, tanto da costituire un testo sostanzialmente e strutturalmente innovativo più che una semplice modifica di quello precedente, come è facile desumere dalle numerose estensioni degli articoli della norma.

Moltissimi i punti d'interesse della regolazione del 2012 che ripropone in particolare il tema della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche con-

---

<sup>95</sup>La Commissione Pontificia per lo Stato di Città del Vaticano ha approvato la Legge n. CCXI del 22 novembre 2017 avente ad oggetto la registrazione e la vigilanza delle organizzazioni senza scopo di lucro e che include specifici requisiti per la segnalazione.

La maggiore consapevolezza delle organizzazioni *non profit* è parte di un percorso, che già lo scorso anno ha visto sempre più enti istituzionali impegnati nel segnalare attività sospette. Nel 2017, in particolare, i rapporti sono arrivati in 9 casi da Autorità della Santa Sede e dello Stato di Città del Vaticano.

<sup>96</sup>Sia l'AIF che le autorità giudiziarie, nell'ambito delle loro attività, hanno richiesto e fornito risposte nel campo della cooperazione internazionale.

seguinte a condanna per uno dei reati stabiliti dagli artt. 421-*bis* e 138-*ter*<sup>97</sup> c.p., ma anche, e non meno importante, l’inserimento di nuove fattispecie<sup>98</sup> e la rivisitazione di talune previsioni sanzionatorie.

Quanto al primo, trattasi di uno dei nodi centrali della normativa contenuta all’art.42-*bis*, poiché il modello relativo agli obblighi antiriciclaggio, cui si ispira il legislatore vaticano<sup>99</sup>, dedica diverse disposizioni sia in termini di responsabilità amministrativa che di obblighi di adeguata verifica, registrazione e conservazione dei dati, rispetto ai quali pone un preciso regime di esclusioni<sup>100</sup>.

Per vero, l’attività legislativa in tema di responsabilità degli enti, già a partire dalla legge del 2010, via via considerando tutte quelle successive, ha messo in evidenza la difficoltà dell’ordinamento vaticano (ma anche di quello italiano, le cui rispettive disposizioni in materia appaiono spesso sovrapponibili) di creare una disciplina autonoma e coerente.

Diciamo che a far data dalla Legge CLXVI, e successivamente con la Legge IX del 2013, si inaugura una stagione di innovazioni procedurali e sistematiche

---

<sup>97</sup>Cfr., art. 42-*bis* della Legge CLXVI *cit.*

<sup>98</sup>Vengono stabilite alcune disposizioni “generalì” dirette alla prevenzione e contrasto sia al riciclaggio sia al finanziamento del terrorismo (ad es., l’art. 2, che elenca i soggetti tenuti all’osservanza delle misure di contrasto e prevenzione); altre orientate alla regolamentazione di “nuovi” delitti, quali il riciclaggio e l’autoriciclaggio (Capo II), i reati collegati al terrorismo, tra cui il delitto di “finanziamento del terrorismo” *ex* art. 138-*ter*, e “altre” fattispecie contenute nel Capo III (dalla malversazione a danno dello Stato e l’indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, ai delitti abuso d’informazioni privilegiate e manipolazione del mercato; dalla tratta di persone al contrabbando, alla pirateria, ecc.).

<sup>99</sup>Il riferimento è alla Direttiva 2005/60/CE ed in parte della disciplina italiana, *ex* D. Lgs. n.231/2007 più volte citato.

<sup>100</sup>Così, ad esempio, gli obblighi di adeguata verifica, registrazione, conservazione e segnalazione delle transazioni sospette incombono sulle persone fisiche e giuridiche (art.2, co.1, lett. a), mentre l’Autorità pubblica è tenuta soltanto alla segnalazione (art.2, co2). Analogamente, l’ambito di operatività del citato art.42-*bis*, relativo alla responsabilità amministrativa della persona giuridica in caso di condanna per i delitti di riciclaggio (art.421-*bis* c.p. vat.) e finanziamento del terrorismo (art.138-*bis* c.p. vat.) non si estende all’Autorità pubblica.

Preme ricordare che l’obbligo di segnalazione (art.34) – l’unico comune a tutti i soggetti, inclusa l’Autorità Pubblica la quale peraltro non subisce alcuna conseguenza sanzionatoria in caso di violazione – è riferito alle “transazioni” (e non alle “operazioni”) sospette, come invece indicato nella già ricordata Direttiva e nel D. lgs. n. 231/2007, nel probabile intento di circoscrivere l’oggetto dell’indagine a “movimenti” di denaro o beni.

dell'ordinamento vaticano, la quale introduce per la prima volta principi giuridici come, ad esempio, quello del giusto processo, dando vigenza al postulato secondo cui il processo diventa il luogo ove il diritto si rappresenta<sup>101</sup>. Cosicché nell'ordinamento vaticano la determinazione secondo cui l'imputato ha diritto a che il giudizio sia concluso entro un «*termine ragionevole*» risulta essere funzionalmente collegato alla sua «*ragionevole durata*»<sup>102</sup>. In questo modo il legislatore vaticano ha ripreso ed arricchito, nell'ottica dell'imputato, la prospettiva finalistica globale della *celerità* del procedimento già delineata, sia pure in modo embrionale, nella precedente Legge vaticana n. L del 1969 in materia di modifica delle legislazioni penale e processuale.

Ma ancora. Modifiche di natura sistematica vengono introdotte nell'ordinamento giuridico vaticano anche con riguardo al tema della presunzione d'innocenza e della cooperazione internazionale.

L'art. 35 della Legge vaticana n. IX del 2013 stabilisce come «*ogni imputato è presunto innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata*», riproducendo un principio presente nei testi fondamentali adottati dalla comunità internazionale a tutela dei diritti dell'uomo<sup>103</sup>.

Quel che emerge nel contesto del rinnovato quadro legislativo penale e processuale – anche rispetto ai Codici italiani ritenuti applicabili «*fino a che non si fosse*

---

<sup>101</sup>Secondo PISANI, «*Giusto processo*» e «*presunzione d'innocenza*» nella recente legislazione vaticana, Edizioni ETS, 2013, il richiamo alla nozione di «giusto processo» potrebbe essere, in qualche modo, correlativo alla nuova stesura dell'art.111 della nostra Carta Costituzionale, operata dalla Legge Costituzionale n.2 del 23 novembre 1999.

<sup>102</sup>La locuzione richiama la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) laddove si afferma che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata entro un «*termine ragionevole*» (art.6 della Convenzione).

Per la letteratura in argomento, si veda CHIAVARIO, *La presunzione d'innocenza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in AA.VV., Studi in ricordo di G. Pisapia, vol. II, 2000, 99 e ss.

<sup>103</sup>Si vuol far riferimento sia all'art.11, par. 1, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948) sia all'art. 6, par. 2, della correlativa Convenzione europea del 1950 ed ancora all'art. 14, par. 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

*provveduto con leggi proprie della Città del Vaticano»* è la postulazione di un principio di co-essenzialità della nozione di «giusto processo» e di quella di «presunzione di innocenza» rispetto al quadro di tutele già ampiamente e puntualmente delineato nella Convenzione europea, volta a garantire il diritto indefettibile ad un «processo equo»<sup>104</sup>.

Alle citate modifiche fanno tuttavia da contrappeso alcune rilevanti anomalie, determinate in parte da un acritico intervento di stratificazione normativa soprattutto in tema di responsabilità degli enti, *ex art.42-bis*.

Come precedentemente accennato, il restringimento del gruppo dei soggetti tenuti al rispetto dei nuovi obblighi ha reso fondamentale individuare quali soggetti rientrino nella categoria persona fisica o giuridica, oppure Autorità pubblica, per la quale permane ancora un regime di esenzione dall'osservanza di alcuni adempimenti antiriciclaggio.

Le disposizioni contenute nell'*art.42-bis* prevedono, ai fini dell'adeguamento ai parametri comunitari richiesti, sanzioni pecuniarie e interdittive nei confronti delle sole persone giuridiche<sup>105</sup> – e non anche delle autorità pubbliche – nell'esclusiva ipotesi di *condanna* per uno dei delitti di cui ai succitati articoli del codice penale vaticano, riconoscendo nel solo «interesse»<sup>106</sup> il criterio oggettivo di ascrizione della sanzionabilità della persona giuridica.

Si delinea, in tal modo, una responsabilità di natura meramente *accessoria* del soggetto collettivo dal momento che l'ordinamento in esame prevede l'incriminazione e le eventuali sanzioni in capo alla persona giuridica esclusivamente nel caso in cui le persone fisiche commettano un fatto rientrante nella fattispecie di

---

<sup>104</sup>Cfr., art.6 della Convenzione, già *cit.*

<sup>105</sup>L'art.1, co.1, della Legge CLXVI stabiliva che per «persone giuridiche» erano da intendersi «ogni persona giuridica, qualunque sia la natura e l'attività, incluse le fondazioni ed i trust, non rientranti nella definizione di Autorità pubblica».

<sup>106</sup>Il riconoscimento di quest'unico requisito pone una sostanziale differenza con la normativa italiana che all'art. 5 c.p. riconosce l'*interesse* e il *vantaggio* quali presupposti obiettivi che devono necessariamente legare la condotta illecita del singolo all'ente.

riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (anche internazionale) e siano *condannate* rispetto alle suddette incriminazioni.

Problema a parte è quello della delimitazione soggettiva ai fini della normativa antiriciclaggio, cosa che ha destato non poche contraddizioni interne al contesto normativo per la peculiarità del trattamento riservato all'APSA, la quale rientrando nella definizione di Autorità pubblica non è stata, di conseguenza, tenuta al rispetto degli obblighi di legge come pure di tutti i regolamenti e le disposizioni emanati dalla neo costituita Autorità di Informazione Finanziaria vaticana.

A tal proposito, la prima valutazione del Rapporto Moneyval evidenziò proprio l'anomalia di tale esclusione, in quanto impediva l'applicazione delle sanzioni in tema di responsabilità amministrativa all'APSA nella sua qualità di ente che «*in base all'ordinamento interno, svolge, direttamente o indirettamente, un'attività istituzionale espressione dell'autorità sovrana*» e dunque non tenuta ad osservare gli obblighi di adeguata verifica, di registrazione e conservazione delle transazioni sospette.

L'approccio normativo cambia con la successiva Legge XVIII del 2013, la quale pur mantenendo un trattamento differenziato per tali Autorità pubbliche, ne precisa la natura e gli scopi, qualificandole quali enti «*che svolgono in maniera istituzionale un'attività di natura finanziaria in nome e per conto di organi ed enti della Santa Sede e dello Stato*»<sup>107</sup>.

Non vi è dubbio pertanto come l'attuale definizione conferisca una maggiore caratterizzazione al concetto di «autorità pubblica» rispetto al passato anche se proprio tale esplicitazione ha sollevato inevitabili incertezze in merito all'inclusione

---

<sup>107</sup>Per queste autorità viene esclusa l'applicazione del Titolo III della legge, che disciplina il sistema di vigilanza e regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività finanziaria. Ne consegue, pertanto, che una autorità pubblica non è sottoposta né ai criteri di organizzazione e gestione (art. 58), né ai criteri di gestione dei rischi e di monitoraggio stabiliti dall'AIF (art. 60). In particolare, non è sottoposta alla vigilanza e alla regolamentazione degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria (art. 65), né è sottoposta alle sanzioni amministrative irrogate dall'AIF nel caso di violazione degli obblighi in materia di vigilanza prudenziale (art. 66).

dello IOR, ente che, come noto, svolge prevalentemente attività di carattere finanziario<sup>108</sup>: una prerogativa del tutto stridente con la qualificazione di «persona giuridica canonica» contenuta nel proprio Statuto<sup>109</sup>, con la singolare conseguenza di non applicare la disciplina più rigorosa proprio a un soggetto che, dato il tipo di operatività svolta, risulta particolarmente esposto al rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

Ciò porterebbe inevitabilmente ad interrogarci se sia ancora possibile considerare lo IOR una banca estera collocata in Stato extracomunitario (che non impone obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Direttiva 2005/60/CE) dal momento che proprio lo Stato della Città del Vaticano<sup>110</sup> ha promulgato addirittura ben due leggi in materia di antiriciclaggio.

## 7. Nel contesto più ampio dell'adeguamento alla normativa europea in mate-

---

<sup>108</sup>In merito a questo aspetto, i valutatori Moneyval nel 2012 hanno volutamente escludere dal novero di tale qualificazione lo IOR il quale, sebbene oggetto di ampie valutazioni nel Rapporto dell'organismo europeo, non è mai richiamato in relazione alla qualificazione di «autorità pubblica» e viene considerato come non responsabile nei confronti della Prefettura degli Affari Economici della Santa Sede, funzionando in modo indipendente.

Cfr., Rapporto Moneyval in cui si afferma che «*the IOR is characterised in the legal commentary as an “atypical” institution because it combines a peculiar set of qualities and activities that do not fit easily into any one category. Its fundamental features are as follows: it is a foundation established as a canonically recognized separate juridical person created by the sovereign to serve the purposes set out for it by the sovereign. The IOR is situated exclusively on the sovereign territory of the VCS*». Nello stesso Rapporto si aggiunge inoltre «*HS/VCS representatives stress that the IOR is a public institution whose nature is public and activity is iure imperii (by virtue of its sovereignty), but which also conducts activities comparable with that of a financial institution, which are iure gestionis (commercial or private acts) in character*».

Anche il Rapporto del 2013 sembra confermare questa impostazione quando, in merito al regime semplificato previsto dall'art.13 della nuova legge antiriciclaggio, espressamente prevede che IOR (come pure l'APSA) non deve accedere alla gestione e al contenimento dei rischi in forma semplificata.

<sup>109</sup>Si rammenti tuttavia come lo IOR sia un'entità canonica fondata direttamente dalla Santa Sede (*stricto sensu* il Papa) con una natura giuridica incompatibile con quella di una banca.

<sup>110</sup>Così, VITALI, *L'Istituto per le opere religiose (IOR) e il diritto italiano, op.cit.*, 514 e ss., evidenziando come esso abbia costituito da sempre motivo di acceso dibattito, per la commistione dei diversi punti di vista dai quali può essere riguardato. Cfr., *amplius* la precedente nota 86 in riferimento al Rapporto Moneyval del 4 luglio 2012, il quale definisce lo IOR un'istituzione «atipica».

ria di antiriciclaggio si colloca la decisione adottata dalla Banca d'Italia nel 2013 di imporre agli intermediari localizzati nello Stato Vaticano ogni operatività tramite POS (in buona sostanza l'utilizzo delle carte di credito e carte bancomat)<sup>111</sup> a seguito di diniego dell'autorizzazione da parte della stessa autorità<sup>112</sup> con conseguente blocco degli ATM situati in territorio vaticano da parte della Procura della Repubblica di Roma.

Alla base della decisione dell'organo di vigilanza vi è stata la necessità di dar corso alle norme vigenti nell'Unione Europea in materia di reciprocità di trattamento, secondo cui si consente alle banche dei Paesi comunitari di operare in uno extracomunitario a condizione che in quest'ultimo siano presenti una regolamentazione bancaria e un sistema di controlli di vigilanza adeguati, nonché possibili scam-

---

<sup>111</sup>Tale decisione non influisce sulla possibilità di utilizzare all'interno dello Stato Vaticano il bancomat emesso dallo IOR, oltre ai contanti e agli assegni.

<sup>112</sup>La Deutsche Bank Italia è una banca provider che gestisce dal 1997 il sistema dei bancomat e delle carte di credito all'interno della Città del Vaticano. Si tratta, però, a tutti gli effetti, di un soggetto di diritto italiano e, proprio per questo motivo, il suo operato è sottoposto alla rigida vigilanza della Banca d'Italia anche in tema di autorizzazione all'apertura di sportelli.

Solo nel corso dello 2013 i vertici della Deutsche Bank hanno presentato una sorta di richiesta di "sanatoria", respinta però dalla Banca d'Italia sul fondamento che il Vaticano, ai fini della normativa antiriciclaggio, appartiene alla categoria dei Paesi extracomunitari "non equivalenti". Infatti sulla base delle norme antiriciclaggio, lo Stato Città del Vaticano, in quanto soggetto extracomunitario, non può avere un sistema POS gestito da una banca italiana secondo le norme del TUB, ex art.16, co.4 che testualmente cita «*le banche italiane possono operare in uno Stato extracomunitario senza stabilirvi succursali previa autorizzazione della Banca d'Italia*».

L'art. 1, co.5, D. Lgs. 16 novembre 2015, n.181 ha sostituito la parola «extracomunitario» con l'aggettivo «terzo».

Cfr., in argomento Comunicato della Banca d'Italia relativo al blocco dell'operatività dei POS nello SCV del 10 gennaio 2013, in [http://www.olir.it/areetematiche/news/documents/comunicato%20bi\\_vaticano-10-1-13.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/news/documents/comunicato%20bi_vaticano-10-1-13.pdf). Ancora sul tema, CALABRÒ, *Vaticano, carte di credito bloccate. Decisione di Bankitalia per l'antiriciclaggio. Alla Sistina con i contanti*, in *Corriere della Sera*, 3 gennaio 2013; ID., *Il Vaticano: sorpresi per il blocco Bankitalia. Bruehlhart, direttore dell'antiriciclaggio: «Da nessun Paese al mondo misure simili»*, 13 gennaio 2013; FUCCILLO, *I "bancomat" vaticani e la nuova "questione romana" in materia finanziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 6 del 2013, p. 8 ss.

Ed ancora gli articoli di Repubblica da titolo "Vaticano, riattivato il servizio di pagamento con Bancomat e carta di credito" e La Stampa "Accordo con una società svizzera. Il Vaticano riattiva i bancomat" usciti entrambi il 12 febbraio 2013.

bi di informazioni tra le rispettive Autorità<sup>113</sup>.

E' facile dunque dedurre, in difetto di una regolamentazione bancaria vaticana e contestualmente alla mancanza del riconoscimento europeo di "equivalenza", antiriciclaggio<sup>114</sup>, come una siffatta circostanza abbia suggerito alle autorità di controllo italiane di adottare un comportamento restrittivo anche in relazione al fatto che l'avvio della riforma è sembrata, almeno in un primo momento, non rispecchiare un effettivo regime antiriciclaggio – sia nei confronti delle banche stabilite in Italia sia per l'attività bancaria svolta dallo IOR con controparti italiane – tale da rendere inapplicabile i controlli semplificati previsti per i rapporti con le banche comunitarie, le quali consentono a queste ultime di non comunicare i nomi dei clienti per conto dei quali sono effettuate le singole operazioni<sup>115</sup>.

Un atteggiamento questo indubbiamente difforme da quello tenuto da altri Paesi europei nei confronti dell'operatività bancaria vaticana, in seguito al quale sono state stretti importanti rapporti di collaborazione<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup>Gli Stati ritenuti "equivalenti" a fini di antiriciclaggio sono poi individuati uno per uno dal Consiglio dell'Unione. Ogni Paese comunitario, tra cui l'Italia, recepisce a livello nazionale la lista degli Stati "equivalenti" con un proprio decreto.

<sup>114</sup>Per inciso, ai sensi della normativa antiriciclaggio, la Città del Vaticano è considerata Paese extracomunitario «*non equivalente*» a fini della vigilanza.

<sup>115</sup>Un rapporto del luglio 2012 di Moneyval, il Comitato di esperti antiriciclaggio del Consiglio d'Europa, ha indicato che il Vaticano era riuscito a superare alcuni importanti standard di trasparenza finanziaria, senza però addivenire ad una disciplina efficiente per combattere il riciclaggio. La materia si inquadra nel contesto delle Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), costituito presso l'OCSE, e dei principi del Gruppo Egmont, organismo che raggruppa oltre 130 FIU tra cui quella italiana e, dal luglio 2013, quella vaticana.

I principi elaborati nelle sedi internazionali sanciscono, tra l'altro, l'obbligo delle UIF di prestare la più ampia collaborazione possibile, secondo criteri di reciprocità. Considerata la dimensione anche transnazionale del riciclaggio, tali condizioni sono essenziali ai fini dell'individuazione e dell'approfondimento di fenomeni criminali che coinvolgono diverse giurisdizioni.

Nella cornice delle regole internazionali, la collaborazione può essere disciplinata anche attraverso intese bilaterali. I *Memoranda of Understanding* tra le FIU sono specificamente previsti dagli standard internazionali ed europei, che ne hanno regolato alcuni aspetti essenziali. Le Raccomandazioni del GAFI stabiliscono che le Autorità di Paesi che condizionano lo scambio di informazioni alla stipula di protocolli d'intesa - tale è il caso dello Stato della Città del Vaticano - devono negoziarli e definirli tempestivamente con il più ampio numero di controparti.

<sup>116</sup>Oltre ai rapporti con gli Stati Uniti e la vigilanza americana, L'AIF (Autorità di Informazione Finanziaria del Vaticano) ha trattato accordi bilaterali con più di altre 20 *Financial Intelligence*

Le ricadute pratiche di questo provvedimento, che sembrò essere di «*ostacolo al regolare funzionamento delle attività (economiche) vaticane*», fece molto discutere la dottrina del tempo, portando addirittura ad ipotizzare una lesione dei principi sanciti dall'art.7, co.2, della Costituzione dello *stare pactis* e dell'esercizio della libertà religiosa dei fedeli che giungono in territorio vaticano. Tanto che la misura restrittiva, applicata *sostanzialmente* a scopo preventivo sull'utilizzazione della «moneta elettronica» nell'area geografica della Sede Episcopale, parve addirittura costituire un «*ostacolo allo svolgimento dell'evangelizzazione, e al contempo costituire una limitazione alla libertà religiosa dei fedeli cattolici*».

Nonostante la *querelle* sollevata sulla questione, indubbiamente il provvedimento della Banca d'Italia trova una diversa interpretazione rispondendo piuttosto alla necessità di incentivare il governo vaticano a proseguire sull'intrapresa strada delle regole di trasparenza e vigilanza sulle operazioni finanziarie; spiegazione indubbiamente più consona ove si consideri che il servizio di pagamenti elettronici, con carta bancomat o carta di credito, fu riattivato dopo circa un mese grazie alla stipula di un nuovo accordo con una società svizzera cui fece seguito la firma di un Protocollo di intesa con l'Unità di Informazione finanziaria italiana<sup>117</sup>.

Anche in questo caso il ruolo dell'AIF – che, come ricordato, trae origine dall'assenza o, perlomeno, dalla grave carenza di un sistema affidabile di trasparenza finanziaria – è apparso decisivo. In particolare, dalla sua istituzione, a seguito del *Mutu Proprio* di Benedetto XVI fino alla novella del 25 gennaio 2012, il progressivo potenziamento dei compiti e la sua indipendenza da altre istituzioni vaticane (com-

---

*Unit* di altrettanti Paesi. Nel 2012 tale autorità ha stipulato Protocolli di intesa con Belgio e Spagna per lo scambio internazionale di informazioni e ha avviato ulteriori negoziati.

<sup>117</sup>In realtà anche per lo SCV esiste un obbligo di rispettare gli impegni assunti con le Istituzioni europee e, dal punto di vista pratico, pur nella permanenza di un effettivo disagio per i fedeli che vogliono utilizzare una carta di credito nel territorio Vaticano, la soddisfazione di un'esigenza religiosa può essere facilmente realizzata dalla presenza, nel territorio italiano immediatamente contiguo ai palazzi vaticani, di innumerevoli sportelli bancomat in grado di fornire il contante necessario per effettuare degli acquisti o corrispondere offerte.

presa la Segreteria di Stato) sono stati risolutivi per l'adeguamento della Santa Sede agli standard internazionali in materia di trasparenza e contrasto al riciclaggio e al terrorismo.

A partire dal 2013, l'AIF fa un ulteriore passo in avanti firmando il Protocollo d'intesa con l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia nel quadro dei principi in materia di collaborazione internazionale antiriciclaggio, finalizzata allo scambio di informazioni utili all'approfondimento di casi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo di interesse per le due Autorità<sup>118</sup>; esso tuttavia non riguarda gli aspetti relativi ai controlli sul sistema finanziario<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup>Ancor prima erano stati firmati Protocolli d'intesa con la *Cellule de Traitement d'Informations Financières* del Belgio (9 giugno 2012); con il *Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias* della Spagna (17 dicembre 2012); con il *Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)* degli Stati Uniti d'America (7 maggio 2013) e con la *Zentralstelle für Verdachtsmeldungen del Bundeskriminalamt (Bka)* della Germania (4 dicembre 2013).

Per l'Accordo con gli USA si veda, CALABRÒ, *Santa Sede-Usa intesa bilaterale anti-riciclaggio*, in *Corriere della Sera*, 8 maggio 2013, 41 e ss. Per i rapporti con la Banca d'Italia e la controparte tedesca si rinvia ai siti web <http://www.news.va/it/news/firma-del-protocollo-dintesa-fra-lautorita-di-in-6> e [http://it.radiovaticana.va/news/2013/12/04/laif\\_firma\\_protocollo\\_dintesa\\_con\\_la\\_contro\\_parte\\_tedesca-raffo\\_rzata/it1-752641](http://it.radiovaticana.va/news/2013/12/04/laif_firma_protocollo_dintesa_con_la_contro_parte_tedesca-raffo_rzata/it1-752641).

<sup>119</sup>Al fine di prevenire e contrastare efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo l'AFI può acquisire dalle autorità competenti ogni informazione utile allo svolgimento dei compiti di cui all'art. 24, co. 1. Il medesimo organismo poi stabilisce collegamenti con gli altri che svolgono funzioni similari negli altri Paesi al fine di contribuire al necessario coordinamento internazionale; all'uopo formulando alle competenti autorità internazionali proposte di designazione di soggetti o enti ai fini dell'adozione delle misure ai sensi del suddetto comma.

Tra i compiti dell'AIF rientrano inoltre le valutazioni sulle istanze di esenzione dal congelamento di fondi e risorse economiche presentate dai soggetti interessati e la formulazione alle competenti autorità internazionali delle proposte di cancellazione dalle liste dei soggetti designati, anche sulla base di istanze presentate dagli stessi soggetti interessati.

Circa la qualificazione giuridica di detta autorità, si rinvia a SARAIS, *L'istituzione dell'Autorità di informazione finanziaria (AIF): l'impegno della santa Sede nel contrasto degli illeciti finanziari*, in [www.iuscanonicum.it](http://www.iuscanonicum.it), 2 e ss., il quale sottolinea come il *Motu Proprio* istitutivo prevede che l'AIF abbia non solo personalità civile vaticana ma anche personalità giuridica canonica pubblica. In altre parole, prevede che essa rappresenti, allo stesso tempo, un ente morale di diritto vaticano e una persona giuridica canonica pubblica, ai sensi del can. 116 del Codex Iuris Canonici.

Quest'organismo, inoltre, conformemente ad altri "uffici" analoghi presenti in Paesi dell'UE, sovrintende al rispetto degli obblighi stabiliti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ed emana disposizioni di attuazione delle norme contenute nella legge, con esclusione di quelle contenute nei Capi II e III; esso ha il potere, altresì, di emanare istruzioni e provvedimenti di carattere particolare nei confronti dei soggetti sottoposti all'autorità di

Si tratta, come ben si comprende, di una vera e propria “svolta” nei rapporti tra la Banca d’Italia e le Autorità vaticane dopo tre anni di gelo seguiti al sequestro di 23 milioni di euro dello IOR avvenuto, su segnalazione dell’UIF, da parte della Procura di Roma nel settembre 2010 e arrivato fino al blocco di tutti i POS e bancomat installati nella Città del Vaticano dalla filiale italiana della Deutsche Bank per decisione della Banca d’Italia<sup>120</sup>.

L’Accordo infatti punta a fissare una cornice per la condivisione delle informazioni su operazioni finanziarie tra i due Stati, sul presupposto che una cooperazione amministrativa tra le suddette autorità risulta essere un modo più veloce per accedere a dati bancari sensibili, piuttosto che passare attraverso rogatorie giudiziarie internazionali.

Sull’onda delle importanti modifiche in tema di trasparenza e controllo sulle finanze vaticane si colloca la Lettera Apostolica adottata dalla Pontificia Commissione (su *Motu Proprio* di papa Francesco dell’8 agosto 2013). In particolare, il provvedimento rafforza i poteri di controllo dell’AIF affidandole una vigilanza di tipo prudenziale sugli enti che svolgono professionalmente un’attività di natura finanziaria nell’ambito territoriale vaticano (IOR, APSA e su tutti gli Enti promossi dalla Santa Sede o basati nella Città del Vaticano, che «*svolgono professionalmente un’attività di natura finanziaria*») con la possibilità di predisporre misure di contrasto e pre-

---

vigilanza anche emanando e aggiornando periodicamente gli indicatori di anomalia, al fine di agevolare la concreta individuazione delle operazioni sospette.

Fondamentali sono i compiti che l’ufficio svolge nel ricevere le segnalazioni di operazioni sospette e provvede a effettuare i necessari approfondimenti al fine dell’eventuale denuncia al Promotore di Giustizia presso il Tribunale per le eventuali azioni penali. In tale prospettiva valuta l’efficacia dei sistemi adottati dai soggetti obbligati per combattere il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e, ove del caso, suggerisce le modifiche integrazioni da apportare ai sistemi medesimi. Nell’espletamento di tali compiti, inoltre propone le eventuali integrazioni e modificazioni della legislazione in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (compilazione di statistiche in ordine all’applicazione e all’efficacia delle misure amministrative ed organizzative di prevenzione e repressione; studi in materia ed elaborazione e diffusione di modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario riferibili a possibili attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo).

<sup>120</sup>Il blocco operativo viene imposto a partire dal 1 gennaio 2013.

venzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo<sup>121</sup>.

Peculiarità della legge è la disciplina del trasporto transfrontaliero di denaro contante, in entrata o in uscita dallo Stato della Città del Vaticano, per un importo pari o superiore a 10 mila euro – disciplina questa successivamente consolidata con l’adesione formale nel 2019 all’area unica dei pagamenti in euro (SEPA) – superando così quel potenziale problema di coesistenza di norme aggravato dal fatto che sin dal 2009 lo Stato vaticano ha sempre rifiutato l’automatica vigenza nel proprio territorio delle leggi italiane.

Alle severe disposizioni previste fanno esplicito riferimento poi le «*Norme in materia di informazione e cooperazione*» le quali attribuiscono un ruolo centrale all’Autorità di Informazione Finanziaria, che collabora e scambia informazioni sia con le altre autorità della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, sia con le autorità analoghe di altri Stati, a condizioni di reciprocità e sulla base di protocolli di intesa. In sostanza esse riguardano tutte quelle violazioni che possono interessare organismi sottoposti alla loro vigilanza, da divulgare successivamente anche alle autorità di informazione finanziaria di altri Paesi, a cominciare dalla Banca d’Italia.

Tuttavia sembra concretizzarsi, al di là della stretta vicenda dei bancomat vaticani il rischio di un’eccessiva estensione *tout court* delle “segnalazioni” ogni qual volta siano (anche marginalmente) coinvolte le finanze vaticane. Né il timore di evitare le gravi conseguenze collegate all’omissione sembra comunque rendere di per

---

<sup>121</sup>Sotto quest’ultimo aspetto è stata fondamentale l’introduzione della «vigilanza prudenziale» di matrice comunitaria fra le prerogative dell’Autorità, cioè non solo la possibilità di controllare ogni transazione in denaro in relazione alle ipotesi di riciclaggio, ma anche la valutazione del rischio finanziario, quindi il controllo degli standard di gestione dei bilanci interni dei vari dicasteri, le spese in rapporto alle disponibilità, la capacità di solvenza e così via.

Trattasi di una filiera di questioni che s’incrocia con le nuove disposizioni impartite dalla Segreteria per l’Economia a tutti i dicasteri in materia di bilanci; questa infatti ha indicato di recente fra gli obiettivi da raggiungere quelli di «*rinforzare il processo di pianificazione di modo che le risorse economiche siano destinate dove possano essere utilizzate nella forma più efficace possibile*» e ancora «*rendere disponibili quante più risorse economiche alla missione della Chiesa, attraverso lo sviluppo del financial management e della gestione economica*».

sé lecita ed automatica la comunicazione delle operazioni finanziarie, anche quando quest'ultime – che hanno effetti in Vaticano – devono transitare nel territorio italiano, con la conseguente applicazione di tutta la normativa in tema di trasparenza ed antiriciclaggio.

L'entrata nell'area SEPA dello IOR nel 2018, ad opera del Consiglio dell'*European Payments Council* (EPC), segnando una fondamentale interconnessione del Vaticano al sistema bancario continentale, supera *de iure* la questione riconoscendo in questo modo che ormai il Vaticano, in quanto sicuro ai fini dell'antiriciclaggio, non è più da considerarsi un Paese a “regime sospetto”, nonostante per lungo tempo sia rimasto tra quelli sotto osservazione specifica<sup>122</sup>.

8. Iniziamo con qualche dato. Lo IOR intrattiene a tutt'oggi relazioni con circa 35 banche corrispondenti di tutto il mondo per trasferire i fondi a nome dei clienti, dal momento che non può contare su proprie filiali all'estero. Grazie a questa rete l'Istituto è pertanto in grado di offrire servizi di pagamento globali, in particolare alle controparti istituzionali, che detengono la più ampia parte del patrimonio depositato presso lo IOR<sup>123</sup> in modo tale da avere un conto nello Stato Città del Vaticano dove i fondi sono raccolti per il trasferimento, tenuti sicuri e gestiti in maniera conservativa fin quando sono richiesti.

Benché a seguito del primo ciclo di riforma dello IOR, iniziato nel 2014 con termine fine 2017, vi sia stato un concreto adeguamento agli standard IFRS (*International Financial Reporting Standards*), ovvero ai principi contabili internazionali –

---

<sup>122</sup>Segno tangibile di tale passaggio è stato l'ottenimento, lo scorso marzo del proprio codice paese bancario su IBAN e sul numero di conto bancario internazionale. Ciò costituisce peraltro una sorta di emancipazione finanziaria dall'Italia, posto come il Vaticano – che nel 1999 ha fatto il suo ingresso nella moneta comune insieme all'Italia – sia stato finora sottoposto da altre giurisdizioni bancarie (e da queste dipendente), principalmente quella italiana per i pagamenti in euro in tutta Europa.

<sup>123</sup>Nel 2013 lo IOR ha istituito nuove relazioni con banche corrispondenti.

prestando particolare attenzione all'aggiornamento dell'anagrafica dei clienti<sup>124</sup> e al modo di rapportare riguardo le operazioni finanziarie<sup>125</sup> – l'aderenza ai parametri internazionali per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo ha dovuto comunque confrontarsi con la gestione delle relazioni intraprese con le banche corrispondenti, soprattutto laddove sono emersi programmi di controllo e sistemi anti-riciclaggio inadeguati.

Un primo elemento da valutare è che nei rapporti con le corrispondenti, lo IOR agisce effettivamente come agente eseguendo e/o effettuando pagamenti e altre transazioni per conto dei clienti della banca corrispondente. Ciò tuttavia non può escludere il fatto che l'Istituto non abbia rapporti diretti con le parti sottostanti alle transazioni che passano attraverso di esso e, in tali casi, potrebbe non essere nella posizione – e molti fatti di cronaca ed una certa letteratura scandalistica ne hanno dato ampia conferma – di verificare l'identità o comprendere appieno la natura di una specifica transazione, soprattutto nell'ambito dell'elaborazione dei pagamenti elettronici (trasferimenti di denaro) e della riscossione e compensazione di assegni.

Questo è dovuto soprattutto al fatto che le banche corrispondenti (con una maggiore tendenza nelle strutture extracomunitarie) molto spesso non si rendono responsabili di un'adeguata *due diligence* sui propri clienti basata sul potenziale rischio di riciclaggio di denaro e di un monitoraggio costante delle loro transazioni in

---

<sup>124</sup>Ciò ha portato al restringimento delle categorie di possessori di conti, attraverso un'opera di razionalizzazione (ad esempio realizzando un gruppo di conti attribuibili ad una sola Congregazione religiosa, magari operante in paesi in via di sviluppo) anche mediante chiusura dei conti dormienti. Tutto questo ha determinato la chiusura di 396 conti e all'estinzione di circa 2600 conti dormienti, mentre altri 359 conti sono in via di chiusura. La gran maggioranza dei possessori di conti sono clienti istituzionali.

<sup>125</sup>Lo scorso anno lo IOR ha ridotto attività a passività verso tutti i Paesi ad eccezione della Germania; l'esposizione verso *asset* (patrimoni) italiani è stata quasi dimezzata da 1,17 miliardi a 694 milioni; ridotta a un terzo quello verso la Spagna (da 589 a 220 milioni); tagliati anche gli investimenti in Stati Uniti e Canada.

Nessun altro Paese allo stato rappresenta più del 5% degli *asset* totali.

ottemperanza alle leggi e alle disposizioni normative vigenti, tenendo in considerazione, ove opportuno, tutti gli standard internazionali rilevanti<sup>126</sup>.

9. Volendo trarre le fila dell'articolata disamina fin qui condotta circa l'attuale quadro normativo vaticano – sicuramente composito e stratificato – si può sicuramente riconoscere l'enorme sforzo compiuto in questi anni, soprattutto riferibile alla complessa azione riformatrice degli ultimi pontificati, i quali non hanno tralasciato di considerare aspetti più squisitamente attinenti l'ordinamento giudiziario.

A partire dal 2013, anno di emanazione dell'Enciclica "*Ai nostri tempi*" la giurisdizione vaticana si dota dei reati previsti da accordi internazionali allargando la sfera di sottoposizione alla norma a tutti coloro che si trovano in territorio vaticano (e non siano estradati all'esterno) oltre ai Dicasteri della Curia romana o altri organismi dipendenti dalla Santa Sede, ovvero i "soggetti canonici", sottoposti per la prima volta alla giurisdizione penale degli organi giudiziari vaticani.

Trattasi, com'è dato capire, di un'innovazione che sottolinea la funzione strumentale assegnata agli organi giudiziari dello Stato – rispetto ad organi e competenze della Santa Sede – tale da consentire un'interlocuzione e rapporti con altri ordinamenti, specialmente in ambito finanziario, con un punto di riferimento imprescindibile che è il Corpo della Gendarmeria.

Non solo. La Convenzione monetaria sancisce per l'ordinamento vaticano un

---

<sup>126</sup>Il *correspondent banking* è un'attività caratterizzata da volumi elevati e tempi ridottissimi, la quale comporta importanti flussi di denaro fra un elevato numero di istituti finanziari altrimenti non collegati fra di loro (in quanto solitamente operanti in diverse giurisdizioni). In molti casi, nessuna delle singole parti coinvolte dispone di una visione d'insieme completa sull'intero flusso di transazioni. Un istituto effettua le transazioni avviate dalla propria banca corrispondente per conto di controparti con le quali in molti casi l'istituto stesso non intrattiene rapporti diretti, che non sono suoi clienti e per le quali di conseguenza non ha condotto una *due diligence*. Tali caratteristiche possono rendere i conti della banca corrispondente vulnerabili a potenziali attività illecite da parte di riciclatori di denaro, con una notevole difficoltà per l'istituto nella loro prevenzione e individuazione.

ulteriore momento essenziale nel suo processo di riforma. La legge antiriciclaggio – varata ed “attagliata” alle peculiarità dell’ordinamento vaticano – ha costituito un’occasione per il piccolo Stato di disancorarsi dall’Italia e un esempio “emblematico”, come si è avuto modo di vedere, è costituito proprio dal reato di riciclaggio, introdotto nell’ordinamento vaticano ben prima e in modo più preciso rispetto alla legislazione italiana. Quel che emerge, considerata la novella del codice penale nel suo insieme, è la spiccata vocazione internazionale della Santa Sede, la quale per la prima volta recepisce le convenzioni internazionali, introduce non solo nuove fattispecie di reato ma anche il tanto atteso principio della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivate da reato e, non ultimo, opera una ridefinizione dei rapporti giudiziari tra autorità vaticane e straniere<sup>127</sup>.

Con particolare riferimento al sistema bancario vaticano è un dato su cui riflettere il fatto che solo per la prima volta in 125 anni, l’Istituto per le opere di religione ha reso pubblico il suo primo bilancio nel 2012, considerata la fitta rete di rapporti intrattenuti – anche mediante l’offerta di servizi di pagamento globali – in particolare con i propri clienti istituzionali (maggiori detentori del patrimonio dello IOR) per comprendere l’estensione della problematica<sup>128</sup>.

La volontà da parte dell’ordinamento vaticano di rientrare nella cosiddetta “white list” delle nazioni che contrastano i riciclatori di denaro e il finanziamento del terrorismo – così da abbattere il sospetto di presunte operazioni di riciclaggio internazionale – ha risposto pienamente alle Raccomandazioni del Comitato Mo-

---

<sup>127</sup>Si citano per completezza le modifiche radicali sul rifiuto di assistenza giudiziaria che dev’essere sempre motivato. Esso inoltre può essere opposto laddove l’esecuzione della richiesta sia tale da arrecare pregiudizio alla sovranità, sicurezza, ordine pubblico, o altri interessi fondamentali della Santa Sede e dello Stato, o più semplicemente ad indagini o procedimenti penali ivi pendenti.

<sup>128</sup>In base agli ultimi dati raccolti nel giugno scorso, lo IOR nel rendere pubblico il bilancio relativo all’anno 2018 ha notificato un utile percepito pari a 17,5 milioni di euro (contro i 31,9 milioni nel 2017); tale somma è stata devoluta al Papa che la gestisce direttamente. Il risultato, pur di molto inferiore all’anno precedente, è stato conseguito, come testualmente sottolineato nel comunicato stampa dell’Istituto «*nonostante la forte turbolenza dei mercati e la persistenza di tassi d’interesse ancora molto bassi*».

neyval del Consiglio di Europa per la valutazione dei sistemi antiriciclaggio il quale, come peraltro già accennato, ha reiteratamente disatteso tutti i preannunciati riscontri ispettivi sullo IOR e sull'APSA manifestando ancora delicati problemi d'implementazione.

In continuità con l'azione già intrapresa in questo ambito a partire dal "*Motu Proprio*" del 30 dicembre 2010 per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario, l'impegno del Vaticano, nell'adottare i principi e adoperare gli strumenti giuridici sviluppati dalla Comunità internazionale, è stato potenziato adeguando ulteriormente l'assetto istituzionale con il successivo "*Motu Proprio*" dell'8 agosto 2013 e con la legge vaticana n. XVIII del successivo 8 ottobre dello stesso anno, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza e informazione finanziaria, cui si affianca un Comitato di sicurezza finanziaria, quale organismo di coordinamento, nominato anch'esso con provvedimento papale. Anche in quest'ambito, per la prima volta, viene posto al centro della prevenzione e contrasto della criminalità in campo economico un sistema basato sostanzialmente sull'"adeguata verifica", che assume una maggiore ampiezza ed incisività nel caso di contenuti giuridici con un'elevata soglia di attenzione per quanto riguarda il trasferimento internazionale dei fondi<sup>129</sup>.

Si è constatato tuttavia che, da un punto di vista della tecnica normativa utilizzata, il legislatore vaticano ha tenuto conto della pluralità delle fonti a disposizione dando origine ad un insieme normativo armonico e coerente, il quale nel quadro della tradizione giuridico-canonica – fonte principale del diritto vaticano – riconosce

---

<sup>129</sup>Controparte del Promotore di Giustizia è l'Autorità di Informazione Finanziaria, incaricata di raccogliere i dati, che si è dotato anche di un settore di "vigilanza prudenziale" raccomandato da Moneyval. Nel corso del 2015 l'AIF ha ricevuto circa 350 segnalazioni di attività sospette, cosa che evidenzia la crescente consapevolezza degli enti che procedono alle segnalazioni e dunque la sensibilità crescente del sistema di prevenzione. L'AIF a sua volta ha trasmesso al Promotore di Giustizia 7 rapporti, a carico di 9 persone fisiche, soprattutto per potenziali casi di frode ed evasione fiscale, che hanno portato a procedure di sequestro cautelare per un valore complessivo di più di 11 milioni di euro. Ma non ci sono ancora stati procedimenti penali, proprio per i limiti che dovrebbero portare a qualche piccola riforma in merito.

allo stesso tempo l'insieme delle norme stabilite dalle Convenzioni internazionali e della tradizione giuridica italiana cui l'ordinamento vaticano, anche in virtù delle frequenti similitudini, ha sempre fatto riferimento.

Non è un caso allora come il dilatarsi progressivo dei confini virtuali dello Stato, abbia sancito definitivamente il passaggio da *enclave* dell'Italia a *enclave* dell'Europa, acquisendo un raggio d'azione e assetti normativi di matrice comunitaria.

La strada verso possibili scenari di trasparenza delle operazioni e di contrasto di eventuali abusi del sistema finanziario – tra cui il controllo delle credenziali dei detentori di conti e dei flussi di denaro contante – sembra quindi decisamente aperta se si guarda alla pubblicazione, avvenuta negli ultimi mesi dello scorso anno, dei risultati annuali da parte dello IOR, che rappresenta un tangibile segnale dell'avvertita esigenza di dar corso ad un sistema di controlli sempre più efficiente e trasparente.

Inoltre, il Protocollo d'intesa siglato, nel luglio del 2013, dall'AIF con la propria controparte italiana (Unità di Informazione Finanziaria - UIF) della Banca d'Italia – pur nel rispetto dei modelli predisposti dall'Egmont Group contenenti clausole di reciprocità, riservatezza e utilizzi consentiti delle informazioni – getta le basi per una concreta cooperazione e scambio d'informazioni finanziarie fra autorità competenti dei Paesi coinvolti nel reciproco intento di contrastare, a livello internazionale, il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo<sup>130</sup> (ma l'impegno si estende anche ai nuovi rapporti di collaborazione con Stati Uniti, Belgio, Spagna, Slovenia e Paesi Bassi ed altri ancora seguiranno nel corso del 2014).

Un'inversione d'indirizzo, dunque, in chiave decisamente conformativa agli

---

<sup>130</sup>Per l'adozione dei Protocolli di intesa, con la Legge del 14 dicembre 2012 n. CLXXXV, non è più necessario ottenere il *nulla osta* della Segreteria di Stato, essendo oggi sufficiente un mero obbligo di informazione. La modifica così operata, 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.