

**Euro e Stato Città del Vaticano. I Rapporti di valutazione e di avanzamento MONEYVAL e la riforma della legge sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo.**

di **David Durissotto** – *Ricercatore t. d. in diritto canonico ed ecclesiastico presso l'Università di Cagliari*

**SOMMARIO** 1. *Lo Stato Città del Vaticano e la fruizione della moneta unica europea.* 2. *Le osservazioni del rapporto di valutazione MONEYVAL sulla legge antiriciclaggio e le soluzioni fornite dalla L. XVIII del 2013.* 3. *Obblighi di adeguata verifica e sistema sanzionatorio della normativa antiriciclaggio vaticana: il ruolo dell'Istituto per le Opere Religiose (IOR).* 4. *L'indipendenza e i poteri di vigilanza e di controllo dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) nell'analisi dei Rapporti MONEYVAL.* 5. *Le indicazioni del First Progress Report MONEYVAL del 2013.*

*1. Lo Stato Città del Vaticano e la fruizione della moneta unica europea.*

Con la stipulazione tra Stato Città del Vaticano (per brevità SCV) e Unione Europea della Convenzione monetaria nel 2009, è stata introdotta una 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. Si tratta, infatti, di una Convenzione che prevede non solo la possibilità per il piccolo Stato di utilizzare l'euro come moneta ufficiale nel proprio territorio, essa impone anche la ricezione delle normative europee in materia monetaria e finanziaria, con particolare riguardo alla lotta alla contraffazione delle monete e al riciclaggio del denaro. In applicazione dell'impegno all'attuazione delle norme comunitarie, lo SCV 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>1</sup>. Quest'ultima

---

<sup>1</sup> Cfr. per un approfondimento del contenuto della Convenzione e delle leggi vaticane nn. CXXIX, CXXX, CXXVIII e CXXVII del 2010 D. DURISOTTO, *La nuova convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano*, in *Arch. giur.* 2012, p. 61 ss. e, per la legge antiriciclaggio, A. PERRONE, *Il motu proprio per la prevenzione del*

materia, in particolare, è stata oggetto di importanti modifiche negli anni successivi, fino alla recente riforma di ottobre 2013<sup>2</sup>.

La particolare natura e dimensione dello SCV rendono impossibile disporre di una economia e capacità produttiva tale da poter entrare in rapporti economici o commerciali con altri Stati e, allo stesso tempo, le esigenze di autonomia e indipendenza di cui la Santa Sede gode e che sono garantite proprio dalla creazione di uno Stato indipendente, impediscono la sua partecipazione all'Unione Europea. Il Vaticano, infatti, «non potrebbe accettare di essere sottoposto alle istituzioni europee, alle loro normative, ai loro organi giurisdizionali, perché ciò finirebbe per intaccare la piena indipendenza della Santa Sede e del papa»<sup>3</sup>. Il piccolo Stato, come è noto, è finalizzato essenzialmente a garantire l'autonomia della Santa Sede ed è strettamente correlato a quest'ultima<sup>4</sup>. Il particolare carattere *strumentale* dello SCV si evince proprio dalla comune volontà di Italia e Santa Sede di costituire una entità statale che fosse in grado di conferire una «piena e visibile sovranità ed indipendenza nella sfera temporale e politica per la più perfetta esplicazione dei suoi compiti religiosi e spirituali»<sup>5</sup>.

Questo non impedisce, però, che si instaurino dei rapporti con le istituzioni europee in materie specifiche, quale la disciplina monetaria e finanziaria, per assicurare un sistema monetario uniforme all'interno dell'eurozona. Lo SCV, infatti, pur godendo di un proprio *ius monetae* in materia di sovranità territoriale, potendo avere «propria moneta» come recita l'art. 1 della Legge 7 Giugno 1929 n. V sull'ordinamento economico, commerciale e professionale, ha preferito sin da subito porre in essere una serie di accordi con l'Italia<sup>6</sup>, e poi con l'Unione Europea, per regolare l'utilizzo della moneta nel proprio territorio. Secondo parte della dottrina, è solo con la Convenzione monetaria con l'Italia del 1930 che lo SCV avrebbe potuto cominciare a battere moneta, essendo tale attività «strettamente dipendente dalla volontà italiana di dotare il Vaticano di

---

*riciclaggio*, in *Iustitia*, 2011, p. 391 ss.; G. DALLA TORRE, *La Santa Sede e la lotta al riciclaggio ed al terrorismo*, in *Veritas et Jus*, 2011, 3, p. 49 ss.; G. RIVETTI, *Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio. Produzione legislativa tra specificità funzionali e complessità strutturali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 23 del 2013 e A. MANZELLI, *La disciplina antiriciclaggio in Italia e nello Stato Città del Vaticano. Un'analisi comparativa*, in [http://www.cattolici-liberali.com/publicazioni/PublicPolicy/notes/2011/notes25\\_aprile2011.pdf](http://www.cattolici-liberali.com/publicazioni/PublicPolicy/notes/2011/notes25_aprile2011.pdf), pubblicato in aprile 2011.

<sup>2</sup> Cfr. L. 24 aprile 2012 n. CLXVI modificata, in pochi punti, dalla L. 14 dicembre 2012 n. CLXXXV. Ad essa si aggiunge il *Motu Proprio* di papa Francesco del 8 agosto 2013 e la recentissima L. 9 ottobre 2013 n. XVIII, che cancella la precedente normativa rimodellando tutta la materia.

<sup>3</sup> C. CARDIA, *Benedetto XVI - Finanze della Chiesa: una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane*, in *Il Regno*, 2011, n. 4, p. 73.

<sup>4</sup> A.C. JEMOLO, *Carattere dello Stato Città del Vaticano*, in *Riv. dir. internaz.*, 1929, p. 193.

<sup>5</sup> P. A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 190. P. A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 190. 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 SCV 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» (Cfr. C. CARDIA, *Vaticano e Santa Sede. Dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, in P. A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, cit., p. 29).

<sup>6</sup> Il Vaticano ha regolamentato la produzione di monete subito dopo la Convenzione monetaria con l'Italia del 2 agosto 1930. Cfr. per un approfondimento F. VECCHI, *L'affievolimento di sovranità dello Stato Città del Vaticano per assorbimento nell'area monetaria dell'euro*, in *Dir. eccl.* 2002, I, p. 1049 nota 19.

una tipica forma di sovranità – quale deve essere considerata la capacità di battere moneta – e che a sua volta va intesa nei limiti e nei modi stabiliti dalla Convenzione monetaria del 1930». Tale Convenzione, pertanto, costituirebbe «la base giuridica per ammettere un potere vaticano in campo monetario» e «il fondamento giuridico della competenza italiana a trattare tale materia col Vaticano». La capacità monetaria vaticana trarrebbe, così, origine dagli accordi bilaterali sottoscritti con l'Italia quale specifica conseguenza del Trattato Lateranense<sup>7</sup>. In realtà la Convenzione monetaria con lo Stato italiano è stata stipulata il 2 agosto 1930, successivamente – ed in modo indipendente – ai Patti Lateranensi. Un limite alla sovranità del Vaticano nello *ius monetae* avrebbe dovuto essere inserito direttamente nel Trattato del Laterano per poter incidere su un fondamentale elemento caratterizzante la sovranità statale<sup>8</sup>. È proprio il piccolo Stato che, pochi mesi dopo la sua costituzione, stabilisce con legge interna che lo SCV «ha la propria moneta»<sup>9</sup>. Solo successivamente, per evidenti ragioni logistiche, i due Stati convennero ufficialmente di utilizzare, secondo le condizioni individuate dalla Convenzione del 1930, la lira italiana, con le sue monete e le sue banconote. Vennero 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. Questa funzione si amplifica con l'entrata in vigore dell'euro, per il quale, trattandosi di valuta utilizzata da più Stati, la facoltà di prevedere una faccia nazionale ha una più marcata «connotazione identificativa delle tradizioni storiche» dello Stato che la utilizza<sup>10</sup>.

In questo modo si è perseguito l'obiettivo di facilitare la circolazione monetaria 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>11</sup>. Si tratta di una di quelle materie in cui il Vaticano non eserciterà mai le sue prerogative, ma per le quali mantiene l'intenzione di sottolineare la pienezza della sua sovranità statale, nei limiti del Trattato, in funzione della tutela di quelle garanzie di visibile indipendenza della Santa Sede che tale sovranità è in grado di soddisfare appieno<sup>12</sup>. Né appare

---

<sup>7</sup> P. CONSORTI, *Il Vaticano e l'Europa fra euro e IOR. Un passo avanti e uno indietro*, in *Pol. dir.*, 2011, p. 516.

<sup>8</sup> Esempi di esplicita limitazione alla sovranità territoriale dello SCV si rinvencono nell'art. 3 secondo comma del Trattato del 1929, che disciplina i poteri di polizia italiana nel territorio vaticano di Piazza San Pietro e l'art. 22, che permette alla Santa Sede di scegliere se delegare l'esercizio della giurisdizione penale nel proprio territorio allo Stato italiano.

<sup>9</sup> L'art. 1 della Legge 7 Giugno 1929 n. V precisa che «fino a che le norme ad essa relative non siano state emanate e la medesima non sia stata emessa, hanno corso legale la moneta e i biglietti di banca del Regno d'Italia secondo la legislazione del medesimo».

<sup>10</sup> F. VECCHI, *L'affievolimento di sovranità dello Stato Città del Vaticano per assorbimento nell'area monetaria dell'euro*, cit., p. 1060.

<sup>11</sup> G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius ecclesiae*, 2011, p. 109. Sostiene F. VECCHI, *L'affievolimento di sovranità dello Stato Città del Vaticano per assorbimento nell'area monetaria dell'euro*, cit., I, p. 1035 che 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>12</sup> Un esempio tipico di questo atteggiamento lo si rinviene nella disciplina prevista dal Decreto n. LXVII del 15 settembre 1951 concernente la navigazione marittima sotto la bandiera dello SCV, in *AAS Suppl.* XXIII (1951), p. 69 - 74. M. PONZI, *Dalla barca di Pietro alla flotta vaticana*, in *Osservatore Romano*, 11 luglio 2010, p. 8 osserva che si è voluto con questa legge dare seguito alla norma contenuta nella Dichiarazione di Barcellona del 20 aprile 1921 (codice indicativo SR.0.740.4), nella quale si riconosce «la bandiera di qualsiasi Stato sprovvisto di litorale marittimo, quando sono registrate in un luogo determinato situato sul loro territorio, questo luogo costituirà porto di registrazione per le sue navi». Aggiunge l'Autore che «si è voluto comunque compiere tutti gli adempimenti necessari a mettere lo Stato in grado di varare una sua ipotetica flotta, o comunque di consentire la navigazione a navi battenti bandiera vaticana».

condivisibile sostenere che la Convenzione del 1930 rappresenti il fondamento giuridico della competenza italiana a trattare tale materia con il Vaticano e che, su questo presupposto, questi abbia potuto rinegoziare le condizioni di validità del patto originario, coordinandosi con l'Unione europea. Il venir meno della valuta italiana ha inevitabilmente fatto cadere l'oggetto della Convenzione con l'Italia e, per colmare la lacuna che altrimenti ne sarebbe derivata, in presenza della volontà del Vaticano di usufruire della stessa moneta di scambio utilizzata nel territorio di cui è enclave, come ha sempre fatto, è stata posta nel 2000 una nuova convenzione monetaria. La formula che in quegli anni si è voluto scegliere per risolvere la questione è stata quella di far stipulare tale Convenzione tra lo SCV, Stato extracomunitario, e l'Italia, per conto dell'Unione europea, similmente a quanto si è fatto per altri Stati<sup>13</sup>. Con la Convenzione del 2009, l'autonomia del Vaticano nel decidere con chi porre in essere un accordo in materia monetaria viene ad essere confermata dal fatto che oggi il piccolo Stato stipula direttamente con l'Unione europea la possibilità di usufruire della moneta unica europea<sup>14</sup>. Anche riguardo la produzione degli euro metallici, appare evidente che l'esiguità territoriale di questo Stato imponga l'utilizzo dei servizi della zecca dello Stato italiano. La Convenzione all'art. 5, però, 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. Si autorizza, così, lo SCV a svincolarsi dall'Italia per questo compito a favore di un altro paese che utilizza l'euro, qualora lo ritenesse opportuno.

Dall'analisi tracciata appare possibile affermare che ciò che oggi si è determinato è, da una parte, un interesse dell'Unione europea a trattare *direttamente* con i piccoli Stati extracomunitari presenti nella cd. «eurozona» che sono interessati ad utilizzare la moneta unica<sup>15</sup> e, dall'altra, un conseguenziale ed inevitabile spostamento del Vaticano dall'Italia all'Unione europea nella stipulazione di accordi volti a disciplinare le questioni di carattere materiale che riguardano l'utilizzo e la tutela della moneta e del suo sistema monetario e finanziario, pur nella permanenza di un rapporto collaborativo privilegiato con lo Stato italiano<sup>16</sup>. Questo interesse europeo e il venir

---

<sup>13</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 proceduti alla stipulazione di una Convenzione monetaria con San Marino il 29 novembre 2000, la quale è stata conclusa con la Repubblica italiana, per conto della Comunità europea. Similmente è avvenuto per il Principato di Monaco, con il quale il 24 dicembre 2001 il Governo della Repubblica Francese, per conto della Comunità europea, ha concluso una convenzione monetaria con il Governo di Sua Altezza Serenissima il Principe di Monaco.

<sup>14</sup> Come si legge nella stessa Convenzione monetaria del 2009, l'Unione europea è rappresentata dalla Commissione europea e dalla Repubblica italiana, mentre lo SCV è rappresentato dalla Santa Sede ai sensi dell'articolo 3 del trattato del Laterano.

<sup>15</sup> Il 27 marzo 2012, l'Unione Europea ha concluso direttamente con la Repubblica di San Marino una Convenzione monetaria per disciplinare la materia monetaria, bancaria e finanziaria. Similmente, per il Principato di Monaco è stata adottata una Convenzione monetaria stipulata direttamente con l'Unione europea e pubblicata il 13 Ottobre 2012 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione. Con la Convenzione tra Andorra e Unione europea del 30 Giugno 2011, entrata in vigore il 1 aprile 2012 ai sensi della Comunicazione dell'entrata in vigore dell'accordo monetario tra l'Unione europea e il Principato di Andorra (2012/C 300/05), infine, viene ufficializzato l'uso dell'euro anche in questo piccolo Stato.

<sup>16</sup> Si tratta di scelte che sono conseguenza del rapporto di amicizia tra i due Stati italiano e vaticano, nonché di esigenze di carattere logistico e territoriale, che si riflettono anche nella scelta dell'Unione europea di farsi rappresentare dalla Commissione europea e dalla Repubblica italiana nella stipulazione della nuova Convenzione monetaria. Il rapporto collaborativo con l'Italia si esprime anche nell'applicazione delle nuove normative vaticane. Per un approfondimento cfr. D. DURISOTTO, *La nuova convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano*, in *Arch. giur.*, 2012, *passim*.

meno della lira a favore dell'euro, hanno determinato oggi la scelta per l'Unione Europea e per il Vaticano di regolare tra loro questa materia, anche per rafforzare l'impegno di quest'ultimo a recepire le norme europee in materia monetaria e finanziaria imposte dalla nuova Convenzione.

## 2. Le osservazioni del rapporto di valutazione MONEYVAL sulla legge antiriciclaggio e le soluzioni fornite dalla L. XVIII del 2013.

L'interesse europeo alla produzione di disposizioni, da parte degli Stati che utilizzano l'euro, che accolgano le normative internazionali in tema di lotta al riciclaggio del denaro e di prevenzione del finanziamento di gruppi terroristici è correlato all'attività del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), ovvero ad un organismo intergovernativo che ha per scopo l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e di prevenzione del finanziamento al terrorismo<sup>17</sup>. Il GAFI redige periodicamente una lista di Stati che non cooperano con tali politiche e, per poter continuare ad intrattenere rapporti finanziari trasparenti con i più importanti Stati del mondo, appare fondamentale rientrare nella cd. *white list*, ovvero nella lista di Stati partner «virtuosi». In questo contesto, l'adozione della legge antiriciclaggio, quale «atto dovuto» rispetto agli impegni presi con la Convenzione monetaria, consente agli operatori ad essa sottoposti «un più agevole rapporto con banche e intermediari finanziari soggetti alla Terza Direttiva Antiriciclaggio o a provvedimenti comparabili adottati dai loro ordinamenti giuridici di riferimento in coerenza con le Raccomandazioni del GAFI»<sup>18</sup>.

In questa prospettiva, la Santa Sede ha richiesto e ottenuto il 6 aprile 2011 una Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che consente la sua piena partecipazione nel

---

<sup>17</sup> Nel 2008, il mandato del GAFI è stato esteso anche al contrasto del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Cfr. per un approfondimento <http://www.fatf-gafi.org/>.

<sup>18</sup> A. PERRONE, *Il motu proprio per la prevenzione del riciclaggio*, cit., p. 392. Secondo l'Autore sarebbe ben diversa da un atto dovuto quella «estensione, operata dal *motu proprio*, della Legge Antiriciclaggio ai Dicasteri della Curia Romana e a tutti gli organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede». In realtà questa estensione ha permesso quel «dovuto» raggiungimento dell'obiettivo richiesto dalla Convenzione monetaria. Il recepimento della normativa europea antiriciclaggio deve essere inteso nel senso che gli obblighi di prevenzione da quella indicati devono essere osservati da ogni soggetto che, nel territorio in cui ha vigenza la moneta unica, compreso il Vaticano, esercita le attività considerate «a rischio». In questo senso, come osserva G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, cit., p. 112 ss., l'estensione operata dal *motu proprio* ha dovuto risolvere il problema di carattere generale nella ricezione della normativa comunitaria riguardo il collegamento tra ordinamento vaticano e ordinamento canonico, poiché gli impegni assunti con la Convenzione si riferiscono non solo a persone fisiche o giuridiche svolgenti attività finanziarie soggette alla giurisdizione vaticana, ma anche ad «enti e organismi della Santa Sede che, pur potendosi trovare sul territorio vaticano, a quella giurisdizione sono di per sé sottratti». Tale estensione ha risolto il problema, dovuto alla carenza di competenza dell'autorità vaticana riguardo ai Dicasteri della Curia Romana, agli Organismi e gli Enti dipendenti dalla Santa Sede, di come assoggettare tali soggetti «alla attività di vigilanza e di controllo che, sul modello di quanto previsto in tutti gli Stati che fanno parte della "area dell'euro", la legge vaticana sul riciclaggio avrebbe dovuto prevedere». Si tratta «sostanzialmente di una sorta di delegazione di funzioni legislative, amministrative e giudiziarie allo Stato della Città del Vaticano, nei limiti della lotta al riciclaggio, effettuata con l'adozione dello strumento del rinvio formale». Secondo G. DALLA TORRE, *Aspetti della giustizia vaticana*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 18 del 2013, il provvedimento pontificio che opera l'estensione della giurisdizione vaticana anche a soggetti facenti parte dell'ordinamento canonico, finisce con il dilatare la giurisdizione vaticana «oltre il territorio dello Stato della Città del Vaticano, posto che quasi tutti gli enti cui il motu proprio di Benedetto XVI allude sono allocati in immobili godenti della garanzia della c.d. extraterritorialità, non potendo essere ospitati nel minuscolo Stato». Indubbiamente, nella individuazione della giurisdizione (italiana o vaticana), intervengono anche gli altri elementi rilevanti quali, ad esempio, il luogo in cui è stato commesso, anche in parte, un reato, o dove si è verificato l'evento conseguenza dell'azione o omissione, ai sensi dell'art. 6 c.p. italiano.

processo di valutazione di MONEYVAL, nel rispetto delle peculiarità tipiche che caratterizzano il piccolo Stato del papa<sup>19</sup>. Questo organismo è composto da un comitato di esperti per la valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo ed è chiamato a compiere un'attività di monitoraggio per garantire che i suoi Stati membri dispongano di sistemi efficaci antiriciclaggio di capitali e di lotta al finanziamento del terrorismo e che soddisfino gli standard internazionali in questo campo<sup>20</sup>. Su richiesta della Santa Sede, i valutatori MONEYVAL hanno effettuato delle visite all'interno del Vaticano ed hanno verificato l'effettiva applicazione della normativa antiriciclaggio e il rispetto dei criteri stabiliti dalle Raccomandazioni del GAFI. In questo caso, i funzionari di un organismo internazionale esterno alla Santa Sede e alle autorità vaticane entrano all'interno dello SCV e si interessano delle questioni legate all'attività della Santa Sede, pur nell'ambito della materia antiriciclaggio.

Fino ad oggi, sono stati pubblicati due documenti da parte del comitato MONEYVAL. Il Rapporto di valutazione è stato elaborato il 4 luglio 2012, attraverso la pubblicazione di tre documenti che raccolgono un sommario e un resoconto dettagliato delle considerazioni poste, a cui si allega una raccolta delle normative che sono state oggetto di valutazione. Tale Rapporto è stato il frutto di due visite effettuate tra il 2011 e il 2012<sup>21</sup>. Si tratta quindi di un elaborato che è stato posto in essere mentre lo SCV poneva una serie di importanti riforme della legge antiriciclaggio che hanno sostanzialmente riscritto *ex novo* la precedente disciplina<sup>22</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 per porre rimedio alle lacune individuate dal comitato nel primo rapporto di valutazione del 2012. Questo documento è stato pubblicato assieme a una valutazione dettagliata da parte di MONEYVAL degli sviluppi relativi alle 16 Raccomandazioni principali secondo la metodologia del 2003 del GAFI contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del

---

<sup>19</sup> La Risoluzione, infatti, espressamente considera che «the Holy See's request to be subject to the mutual evaluation procedures of MONEYVAL must be seen in the light of the unique character of the Holy See (including the Vatican City State): 1. agrees to the request by the Holy See (including the Vatican City State) to participate fully in the evaluation processes of MONEYVAL and be subject to its procedures; 2. decides that the provisions of MONEYVAL's Statute applicable to non-member states of the Council of Europe which are subject to evaluation by MONEYVAL shall apply *mutatis mutandis* to the Holy See (including the Vatican City State), while taking into account in this context the unique status of the Holy See (including the Vatican City State); 3. requests that the Holy See shall contribute to the costs of MONEYVAL in a sum or sums to be agreed».

<sup>20</sup> Il MONEYVAL è stato istituito dal Consiglio d'Europa nel 1997 in quanto meccanismo di valutazione della situazione in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo negli Stati del Consiglio d'Europa che non appartengono al Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI). Esso è membro associato del GAFI, l'organismo intergovernativo che combatte contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo. Per un approfondimento cfr. R.C.H. ALEXANDER, *Insider Dealing and Money Laundering in the EU: Law and Regulation*, Ashgate, Chippenham, 2013 e D. HOPTON, *Money Laundering, A Concise Guide For All Business*, II Ed., Ashgate, Chippenham, 2012.

<sup>21</sup> In questa prima valutazione «il rapporto analizza l'attuazione delle norme internazionali ed europee di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo al momento della prima visita in loco (novembre 2011), prendendo altresì in considerazione successivi sviluppi sino alla data del 25 gennaio 2012, conformemente a quanto previsto dalle regole procedurali di MONEYVAL e del GAFI» (Comunicato Stampa DC 079 (2012) del Consiglio d'Europa. Cfr. Rapporto MONEYVAL, *Mutual Evaluation Report della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano*, Punti 3 e 4, p. 7. Cfr. per un approfondimento 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, p. 209 ss.

<sup>22</sup> In questo senso, il *Motu Proprio* di papa Francesco del 8 agosto 2013 e la L. 9 ottobre 2013 n. XVIII hanno determinato una rielaborazione normativa della materia per risolvere i punti critici che i valutatori MONEYVAL avevano riscontrato durante la loro visita.

terrorismo. I documenti tengono in considerazione gli sviluppi rilevati fino al 30 novembre 2013<sup>23</sup>. A questi Rapporti seguiranno successivi cicli di controllo biennali, secondo il procedimento normalmente previsto per le valutazioni compiute da questo organismo<sup>24</sup>. La presenza di riferimenti della legge vaticana a fonti del diritto internazionale e l'esplicita previsione della Convenzione monetaria di aggiornare le disposizioni da recepire con il modificarsi della normativa europea<sup>25</sup> aumentano le probabilità di ulteriori modifiche della disciplina, secondo un percorso volto ad incrementare un sempre più intenso processo di integrazione con l'Unione che renderà necessari ulteriori aggiornamenti, correttivi o modifiche della legge antiriciclaggio vaticana.

Lo SCV dispone di un piccolissimo territorio, con una cittadinanza esigua; esso è privo di una economia di mercato e, secondo lo statuto dell'Istituto per le Opere di Religione (per brevità IOR), le attività finanziarie di questo organismo sono destinate ad opere di carità e di religione. Eppure, si osserva nel Rapporto del 2012, la presenza di elevati volumi di transazioni in contanti e bonifici volti a finanziare la missione della Chiesa, la diffusione globale delle attività finanziarie (anche con i paesi che non applicano sufficientemente le raccomandazioni del GAFI) costituiscono fattori che possono aumentare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>26</sup>. La prima valutazione operata dall'organismo europeo è stata considerata come una parziale «promozione», della legge antiriciclaggio, cui doveva, però, necessariamente seguire un rafforzamento del sistema di vigilanza, il quale, al momento della verifica MONEYVAL, presentava importanti lacune, specialmente riguardo il controllo da operare sulle operazioni dello IOR<sup>27</sup>. Più positivo il *First Progress Report* che, pur non definendo un nuovo rating, apprezza il cammino intrapreso fino ad

---

<sup>23</sup> Cfr. il Comunicato stampa – DC160(2013) del 12 dicembre 2013 del Consiglio d'Europa.

<sup>24</sup> La prossima valutazione sarà effettuata nel dicembre 2015. Le autorità vaticane si sono offerte di fornire nuovi aggiornamenti sullo stato di avanzamento delle azioni intraprese per attuare le raccomandazioni entro quella data (*First Progress Report and written analysis by the Secretariat of Core and Key Recommendations*, Punto 134, p. 27). La procedura adottata dal Comitato MONEYVAL descrive e analizza le misure prese dallo Stato oggetto di valutazione e fornisce raccomandazioni su come alcuni aspetti del sistema potrebbero essere rafforzati. Il Comitato stabilisce anche il livello di conformità del paese rispetto alle Raccomandazioni GAFI. Le decisioni riguardo i controlli periodici da effettuare (follow-up) vengono prese al momento dell'adozione della relazione. Tutti i paesi sono normalmente tenuti a fornire una relazione su questi follow-up o un rapporto biennale sull'aggiornamento delle norme due anni dopo aver raggiunto il quarto ciclo di rapporto MONEYVAL ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/About\\_evaluation\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/About_evaluation_en.asp)). Per un approfondimento dei nuovi aspetti problematici in materia di antiriciclaggio cfr. tra gli altri R. RAZZANTE, *Finanziamento del terrorismo e antiriciclaggio: normativa di contesto e prassi operativa*, Nuova Giuridica, Matelica, 2011; P. CENCI, *La nuova normativa antiriciclaggio: direttive comunitarie e normativa nazionale: aspetti operativi e sanzionatori per gli intermediari finanziari: aggiornato al provvedimento della Banca d'Italia adottato con delibera n. 895 del 23 dicembre 2009*, CEDAM, Padova, 2010.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art 8 comma 3 della Convenzione monetaria del 2009, ogni anno la Commissione modifica l'allegato per tener conto di nuovi pertinenti atti giuridici e norme dell'UE e delle modifiche introdotte negli atti vigenti. Il comitato misto fissa quindi termini appropriati e ragionevoli per l'attuazione da parte dello Stato della Città del Vaticano dei nuovi atti giuridici e delle norme aggiunti all'allegato. Tale comitato esamina le misure adottate dallo Stato della Città del Vaticano e cerca di risolvere eventuali controversie derivanti dall'applicazione del presente accordo.

<sup>26</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 7, p. 7.

<sup>27</sup> Si è parlato anche di una parziale «bocciatura», secondo i diversi punti di vista dei media. Cfr., tra gli altri, gli articoli di Corriere della Sera, *Vaticano «promosso» sull'antiriciclaggio «Ma deve rafforzare sistema di vigilanza»*; Repubblica, *Antiriciclaggio, Moneyval: «Bene norme Vaticano, ma deve essere rafforzata la sorveglianza»*; Avvenire, *Moneyval: antiriciclaggio, lo Ior sulla «via giusta»* e Il Fatto Quotidiano, *Norme antiriciclaggio, lo Stato vaticano bocciato otto volte su sedici*, usciti il 18 luglio 2012.

ora dalle autorità vaticane e introduce una serie di azioni «raccomandate» per ottenere una maggiore trasparenza nel settore finanziario<sup>28</sup>.

Il rapporto MONEYVAL del 2012 è stato redatto sulla base delle 40 Raccomandazioni del GAFI (2003) e delle 9 Raccomandazioni Speciali del GAFI sul finanziamento del terrorismo (2001)<sup>29</sup>. Pur non trattandosi di norme obbligatorie dal punto di vista giuridico, esse si sono imposte a livello internazionale, tanto da essere ritenute necessarie per poter combattere efficacemente il riciclaggio del denaro e il finanziamento del terrorismo e per poter garantire di essere un partner affidabile negli scambi monetari e finanziari<sup>30</sup>. Di queste raccomandazioni, 22 sono state ritenute soddisfacenti, 23 sono state ritenute insoddisfacenti e 4 non sono state considerate, data la peculiarità dello SCV<sup>31</sup>. Le Raccomandazioni in cui sono state rilevate maggiori lacune riguardarono la non adeguata attenzione nell'instaurare rapporti e transazioni con persone che provengono da paesi che non soddisfano pienamente le Raccomandazioni del GAFI<sup>32</sup>, l'applicazione della disciplina sul congelamento e la confisca dei beni facenti capo a organizzazioni terroristiche<sup>33</sup> e la mancanza di adeguati controlli riguardo l'attività delle organizzazioni non-profit

---

<sup>28</sup> Cfr. F. GIAN SOLDATI, *Vaticano, Moneyval avverte: servono controlli interni allo IOR*, in *Il Messaggero*, 12 dicembre 2013.

<sup>29</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 2, p. 7. Il rapporto del 2012 non si basa sulle Raccomandazioni GAFI che sono state rivedute nel mese di febbraio del 2012, ma su quelle precedentemente vigenti. Al Punto 5, p. 7 della relazione, i valutatori hanno sentito il bisogno di specificare che la loro indagine non ha riguardato le accuse passate o presenti di riciclaggio di denaro riguardanti la Santa Sede o della precedente disciplina. Essi hanno tuttavia prestato grande attenzione al rispetto degli standard globali della materia, in particolar modo da parte dell'Istituto per le Opere di Religione (IOR). Per un approfondimento sulle norme antiriciclaggio e sulle Raccomandazioni del GAFI cfr. M. CONDEMI, F. DE PASQUALE (a cura di), *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, Banca d'Italia, n. 60, febbraio 2008.

<sup>30</sup> C. M. FABRIS, *La riforma vaticana delle norme sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 2012, p. 387. Per un approfondimento del fenomeno giuridico della *Softlaw*, attraverso il quale si individuano quelle norme che, pur non avendo vincolatività giuridica, assumono di fatto un'importanza internazionale per l'autorevolezza del soggetto che le ha prodotte, cfr. E. MOSTACCI, *La softlaw nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, CEDAM, Padova, 2008.

<sup>31</sup> Si tratta delle Raccomandazioni n. 9, 33 e 34 e la Raccomandazione speciale n. VI. Nel Rapporto si precisa nei Punti 7, 8 e 9, p. 8 ss. che «no independent businesses are established within the HS/VCS [Holy See/Vatican City State], as a public monopoly regime exists in the economic, financial and professional sectors. Thus, unlike other states evaluated by MONEYVAL, there is no market economy. [...] There are only two entities, the Institute for Works of Religion (IOR) and the Administration of the Patrimony of the Holy See (APSA), which have been treated as financial institutions for the purposes of this evaluation. The IOR is the larger of the two financial institutions with 33,404 accounts being operated as at 30 November 2011. Both financial institutions are ultimately controlled by the HS/VCS. There are only a few (foreign domiciled) designated non-financial businesses and professions (DNFBP), notably external accountants, providing relevant services within the HS/VCS».

<sup>32</sup> Osservazioni sulla Raccomandazione 21. I valutatori riscontrarono l'assenza di obblighi di prestare particolare attenzione alle relazioni d'affari e alle transazioni con persone o in Stati che non applicano o applicano in modo insufficiente le Raccomandazioni del GAFI.

<sup>33</sup> Osservazioni sulla Raccomandazione Speciale n. III. Secondo il Rapporto, le disposizioni legislative introdotte per dare piena efficacia al congelamento dei fondi associati con il terrorismo e il finanziamento del terrorismo, in conformità con le pertinenti Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) n. 1267 e 1373, a partire dal gennaio 2012, non erano state concretamente applicate. Lo stesso Rapporto ricorda in nota, che «On 3 April 2012 the HS/VCS list of designated persons was promulgated by the Secretariat of State which covered, inter alia, the 1267 list of designated persons. On the same day the FIA issued an Ordinance giving effect to this list and transmitted it to all obliged persons» (Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 12, p. 8). Per un approfondimento in merito alle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) n. 1267 e 1373 cfr. G. NESI, *Nazioni Unite e rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo internazionale alla luce del rapporto del Relatore speciale dell'ONU*, in *La Comunità Internazionale*, 2011, 1, p. 73 ss.

che operano all'interno del Vaticano<sup>34</sup>. Lo SCV con la promulgazione della L. 8 ottobre 2013 n. XVIII sembra accogliere le richieste dei valutatori delineando, con il Titolo VI, una più precisa serie di misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionali ed includendo tra i soggetti tenuti agli obblighi previsti in questa materia le organizzazioni senza scopo di lucro<sup>35</sup>. Questo aspetto non è sfuggito alle recenti osservazioni del *First Progress Report*, nel quale si sottolineano gli importanti progressi compiuti in materia dalla legislazione recentemente emanata<sup>36</sup>.

Nel 2012 alcune lacune sono state rilevate anche riguardo il monitoraggio e il controllo delle relazioni d'affari e delle transazioni, nonché riguardo il sistema di valutazione del rischio<sup>37</sup>. In questo senso, con il *motu proprio* per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio del 8 agosto 2013 viene istituito il *Comitato di Sicurezza Finanziaria*, un organo con il quale vengono rappresentati diversi enti economici della Santa Sede e del Vaticano<sup>38</sup>, avente il fine di coordinare le Autorità competenti in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa. Le più importanti funzioni del Comitato riguardano il compito di stabilire criteri e modalità per l'elaborazione della valutazione generale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, la promozione di una «attiva collaborazione e lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano», nonché la possibilità di ottenere informazioni dalle Autorità e dagli enti che operano nell'ambito della Santa Sede e del Vaticano. La legge XVIII, inoltre, attribuisce al Comitato la funzione di stabilire i criteri di elaborazione della valutazione generale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo,

---

<sup>34</sup> Osservazioni sulla Raccomandazione Speciale n. VIII. Cfr. Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 19, p. 10. Per un quadro generale della Raccomandazione Speciale n. VIII del GAFI cfr. E. VAN DER DOES DE WILLEBOIS, *Nonprofit Organizations and the Combating of Terrorism Financing: A proportionate response*, World Bank Publications, Washington, 2010.

<sup>35</sup> Il *motu proprio* per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio del 8 agosto 2013, stabilisce che (art. 1) «i Dicasteri della Curia Romana e gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano sono tenuti ad osservare le leggi dello Stato della Città del Vaticano in materia di: a) misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; b) misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; c) vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria». L'art. 3 aggiunge che i competenti organi giudiziari dello SCV «esercitano la giurisdizione nelle materie sopra indicate anche nei confronti dei Dicasteri e degli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché delle organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano». La L. XVIII del 2013 prevede, inoltre, una dettagliata procedura di acquisizione e aggiornamento della individuazione e catalogazione delle persone fisiche o degli enti in relazione ai quali «sussista fondato motivo di ritenere che minacciano la pace e la sicurezza nazionale», conferendo al Presidente del Governatorato e alla Segreteria di Stato specifici compiti in materia di cooperazione internazionale (artt. 71 – 74). Vengono inoltre previsti precisi effetti al blocco preventivo e precisi oneri di custodia e amministrazione dei beni dei soggetti sottoposti alla valutazione delle Autorità vaticane (artt. 75 – 80).

<sup>36</sup> First Progress Report, cit., punti 4-26.

<sup>37</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 33, p. 12. Per un approfondimento della disciplina inerente alle misure di prevenzione e contrasto introdotte dalla Legge n. CLXVI del 2012, in rapporto anche con la normativa italiana, cfr. F. SGUBBI, D. FONDAROLI, A. ASTROLOGO, G. SILVESTRI, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 9 del 2013, p. 18 ss.

<sup>38</sup> Ai sensi dell'art. 1 dello Statuto, «il Comitato di Sicurezza Finanziaria è composto da: a) l'Assessore per gli Affari Generali della Segreteria di Stato, che lo presiede; b) il Sotto-Segretario per i Rapporti con gli Stati; c) il Segretario della Prefettura per gli Affari Economici; d) il Vice-Segretario Generale del Governatorato; e) il Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano; f) il Direttore dell'Autorità di Informazione Finanziaria; g) il Direttore dei Servizi di Sicurezza e di Protezione Civile del Governatorato.

attraverso delle disposizioni precise, volte a minimizzare la discrezionalità dell'ente nell'esercizio delle proprie funzioni, delineando i criteri di valutazione dei rischi<sup>39</sup>.

### 3. *Obblighi di adeguata verifica e sistema sanzionatorio della normativa antiriciclaggio vaticana: il ruolo dell'Istituto per le Opere Religiose (IOR).*

Il sistema sanzionatorio delineato dalla normativa del 2010 è stato ritenuto dai valutatori troppo recente perché possa esserne valutata l'applicazione<sup>40</sup>. Ad ogni modo, le sanzioni previste dalla normativa non sono apparse sufficientemente efficaci, proporzionate e dissuasive, per questo alle sanzioni previste dalla L. CLXV del 2012<sup>41</sup> sono state aggiunte ulteriori disposizioni volte ad aggiornare la normativa secondo le direttive indicate dalle istituzioni europee. In particolare sono stati introdotti dei criteri più precisi in merito a certe fattispecie di reato e alle sanzioni amministrative, anche riguardo gli aspetti concernenti la lotta al riciclaggio<sup>42</sup>. Inoltre, con *motu proprio* del 11 luglio 2013 sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello SCV in materia penale, si stabilisce che i competenti organi giudiziari vaticani «esercitano la giurisdizione penale» in ordine 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».

In tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, la prima valutazione del Rapporto MONEYVAL non fu molto positiva, in particolare verso l'art. 42 bis della legge antiriciclaggio vigente nel 2012, che escludeva l'applicazione delle sanzioni in tema di responsabilità amministrativa per l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA)<sup>43</sup>, in quanto ente da considerare «autorità pubblica»<sup>44</sup>, ovvero un organismo o ente che, «in

---

<sup>39</sup> Cfr. artt. 9 – 11 della L. 8 ottobre 2013 n. XVIII.

<sup>40</sup> I criteri di valutazione hanno qui riguardato la soddisfazione delle previsioni della Raccomandazione GAFI n. 17.

<sup>41</sup> L'art. 90 della L. n. XVIII del 2013 mantiene in vigore le disposizioni penali in materia di antiriciclaggio e le altre fattispecie penali delineate dagli artt. 4 – 23bis della L. n. CXXVII, del 30 dicembre 2010, come modificata dalle L. n. CLXVI e n. CLXXXV del 2012.

<sup>42</sup> Cfr. artt. 66 L. XVIII, che conferisce all'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) il potere di irrogare sanzioni amministrative nei casi di violazione delle norme in materia di antiriciclaggio. Cfr. inoltre le recenti leggi n. VIII, IX e X del 11 luglio 2013, che hanno riformato il diritto e la procedura penale, nonché la normativa generale in tema di sanzioni amministrative dello SCV.

<sup>43</sup> Ai sensi dell'art. 172 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, l'APSA ha il compito «di amministrare i beni di proprietà della Santa Sede, per garantire i fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia Romana». Ai sensi dell'art. 8 del suo Regolamento, la Sezione ordinaria «amministra il patrimonio immobiliare di proprietà dell'APSA e quelli ad essa affidati da altri Enti» ed eroga «servizi amministrativi e tecnici, provvedendo a quanto è necessario per l'attività ordinaria dei Dicasteri della Santa Sede». La Sezione straordinaria «amministra i peculiari beni mobili derivanti dalla Convenzione finanziaria allegata al Trattato del Laterano (11 febbraio 1929) nonché quelli acquisiti successivamente e gestisce quelli ad essa affidati da altre Istituzioni della Santa Sede, secondo modalità operative in linea con l'evoluzione del mercato mobiliare e le indicazioni superiormente fornite, conformi ai principi della Dottrina Sociale della Chiesa circa la connotazione morale dell'attività economica e finanziaria e miranti al perseguimento del criterio del migliore rendimento compatibile con la massima sicurezza». In particolare, i beni mobili peculiari amministrati dalla Sezione sono costituiti da disponibilità liquide, da strumenti finanziari e da altri valori. Si evidenzia la possibilità, per la sezione straordinaria, di «svolgere eccezionalmente operazioni in strumenti finanziari per conto di singole persone» e di intrattenere, per la propria attività istituzionale, «rapporti con altri Enti della Santa Sede, con il sistema bancario e con istituzioni finanziarie internazionali». Per un approfondimento dei compiti dell'APSA cfr. J. P. SCHOUPE, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, II Ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 172 ss. e F. SALERNO, *Gli*

base all'ordinamento interno, svolge, direttamente o indirettamente, un'attività istituzionale espressione dell'autorità sovrana». La norma prevedeva in questo caso un trattamento differenziato, non essendo tali autorità tenute ad osservare gli obblighi di adeguata verifica, di registrazione e conservazione delle transazioni sospette<sup>45</sup>. L'assenza di una precisa definizione di questo istituto poneva problemi sia per l'individuazione del concetto di «autorità pubblica», sia per la conseguenziale identificazione dei soggetti che potevano rientrarvi, in particolar modo lo IOR.

La nuova normativa delineata dalla L. XVIII del 2013 ha mantenuto un trattamento differenziato per tali «autorità pubbliche», precisandone, però, 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» (art. 52 secondo comma). 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'Autorità di Informazione Finanziaria (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).

La attuale definizione di cosa si intenda per «autorità pubblica» appare più chiara rispetto al passato, anche se potrebbero permanere incertezze in merito all'inclusione in tale gruppo di enti anche dello IOR, ovvero l'ente che maggiormente si occupa di attività di carattere finanziario. Tali dubbi, però, sembrano poter essere esclusi dalla stessa *ratio* che ha spinto l'Unione europea ad esigere un rafforzato sistema di lotta al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo, nonché la Santa Sede a volerne recepire i contenuti. Lo IOR, essendo definito dall'art. 1 del proprio Statuto «persona giuridica canonica», non sembra possa rientrare nella qualificazione di «autorità pubblica» prevista dalla nuova legge antiriciclaggio. Escludere tale ente da questa normativa, inoltre, determinerebbe la «singolare conseguenza di non applicare la disciplina più rigorosa proprio a un soggetto che, per l'attività svolta, pare particolarmente esposto al rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo»<sup>46</sup>. In merito a questo aspetto, i valutatori MONEYVAL nel 2012, se includono specificamente l'APSA tra le Autorità pubbliche, sembrerebbero aver *escluso 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<sup>47</sup>. L'ultimo Rapporto del 2013 sembra

---

*Uffici*, in *La Curia Romana nella Costituzione Apostolica "Pastor Bonus"*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1990, p. 491 ss.

<sup>44</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 23, p. 10.

<sup>45</sup> Cfr. artt. 1 ss. e art. 29 L. 24 aprile 2012 n. CLXVI.

<sup>46</sup> F. SGUBBI, D. FONDAROLI, A. ASTROLOGO, G. SILVESTRI, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, cit., p. 17 ss., si riferiscono alla normativa del 2012, tale osservazione, però, sembra poter essere rinnovata anche riguardo le nuove disposizioni.

<sup>47</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 72, p. 30. Nel Rapporto emerge una certa difficoltà nell'individuazione della natura dello IOR, laddove si osserva, al Punto 69, p. 30, 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

confermare questa impostazione quando, in merito al regime semplificato previsto dall'art. 13 della nuova legge antiriciclaggio, espressamente prevede che né lo IOR né l'APSA debbano accedere alla gestione e contenimento dei rischi in forma semplificata<sup>48</sup>.

L'Istituto per le Opere di religione (IOR) nasce nel 1942, quale soggetto avente personalità giuridica e sede nello Stato della Città del Vaticano<sup>49</sup>. Nel 1990 Giovanni Paolo II, al fine di adeguare lo IOR alle nuove esigenze finanziarie ed economiche, delinea una nuova configurazione dell'Istituto il cui scopo, invariato rispetto al passato, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto consiste nel «provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni mobili ed immobili trasferiti od affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione e di carità». Lo IOR, pertanto, accetta beni con la destinazione, almeno parziale e futura, sopra individuata. Ai sensi dell'art. 3 dello Statuto, «è responsabile della custodia e amministrazione dei beni ricevuti», mentre «per eventuali controversie il Foro competente è quello dello Stato della Città del Vaticano». Lo statuto individua nel Consiglio di Sovrintendenza l'organo «responsabile dell'amministrazione e gestione dello IOR, nonché della vigilanza e supervisione delle sue attività sul piano finanziario, economico ed operativo»<sup>50</sup>. Oltre ad approvare il bilancio di esercizio redatto dalla Direzione «secondo principi contabili di generale accettazione»<sup>51</sup>, ai sensi dell'art. 17 il Consiglio è tenuto a controllare l'attività economico-finanziaria dell'Istituto e a vigilare sulla realizzazione dei programmi e degli obiettivi stabiliti, per quanto riguarda gli investimenti e le altre attività. La Direzione dell'Istituto, da parte sua, è responsabile di tutta l'attività operativa dell'Istituto e ne risponde al Consiglio di Sovrintendenza secondo le direttive ricevute. Si disciplinano, infine, i poteri di verifica delle consistenze di tesoreria del tre Revisori, nonché l'esame amministrativo e contabile dei libri e delle scritture cui sono tenuti<sup>52</sup>.

---

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». Si aggiunge al Punto 70, p. 30 che «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».

<sup>48</sup> First Progress Report, cit., punti 33, 35 e 36, p. 11, in ognuno dei quali si specifica che «the FIA [AIF] should ensure that neither the IOR nor the APSA apply simplified CDD [Customer Due Diligence] measures before the relevant regulations are issued».

<sup>49</sup> L'Istituto assorbe la preesistente «Amministrazione per le Opere di Religione», il cui Statuto era stato approvato da Pio XII il 17 marzo 1941 e che trae la sua prima origine dalla «Commissione *ad pias causas*» costituita dal Sommo Pontefice Leone XIII nel 1887. Questa Commissione costituisce il nucleo embrionale dello IOR ed è frutto della «precisa volontà di costituire un'organizzazione (ed un relativo fondo) esclusivamente votata alla gestione delle offerte destinate ad opere di carità ed a congregazioni religiose, al fine di sottrarre tali disponibilità dalle confische disposte da parte del Regno d'Italia. [...] L'attuale configurazione dell'Istituto è frutto, pertanto, di modifiche successivamente intervenute le quali si proposero, lungo il corso del XX secolo, di realizzare un assetto di gestione meglio rispondente alle mutate necessità della Sede Apostolica. In tale logica si spiega come l'attività dell'Istituto, dall'originaria amministrazione dei beni destinati a favore delle opere pie, si orienterà progressivamente verso la gestione del finanziamento della Chiesa nel mondo» (I. CORTESI, *La finanza vaticana: obiettivi istituzionali e profili ordinamentali*, in *Riv. elettronica di diritto, economia, management*, 2012, 2, p. 264 ss.).

<sup>50</sup> Così recita l'art. 10. Lo statuto, dopo aver disciplinato l'organizzazione dello IOR e definito i poteri e i compiti di vigilanza della Commissione Cardinalizia sulla fedeltà dell'Istituto alle norme statutarie, affida al Prelato l'onere di seguire l'attività dell'Istituto, con possibilità di accesso agli atti e ai documenti relativi.

<sup>51</sup> Cfr. art. 23 comma 1.

<sup>52</sup> Per un approfondimento della natura dello IOR e del suo quadro storico-giuridico prima della riforma di Giovanni Paolo II cfr E. VITALI, *L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e il diritto italiano*, in *Dir. eccl.*, 1987, I, p. 1171 ss. e F. FINOCCHIARO, *Lo IOR nel diritto italiano*, in *Giur. it.*, 1984, IV, p. 21.

Nonostante l'intervento riformatore di Giovanni Paolo II, però, la condizione giuridica dello IOR continua a confermare una «situazione di sostanziale estraneità del Vaticano rispetto alla normativa e alla prassi internazionali che impongono rigorosi oneri agli Stati, e alle autorità finanziarie nazionali, per favorire il controllo integrato di fenomeni patologici sempre più diffusi». Di fatto, anche lo IOR, come altre istituzioni vaticane, «ha continuato a godere di una autonomia ampia, senza essere sottoposto alla normativa internazionale, e ciò ha provocato incertezze e situazioni di sofferenza quando determinate operazioni di movimentazione di denaro non seguivano la prassi internazionale che ormai è seguita dalla maggior parte delle autorità nazionali»<sup>53</sup>.

In ordine alla natura giuridica dell'istituto e alla sua qualificazione di «banca», nel lontano 1982, il Ministro del Tesoro nelle sue dichiarazioni in risposta alle interpellanze ed interrogazioni sulla vicenda del Banco Ambrosiano<sup>54</sup> sostenne che l'Istituto «ha in sé tutti gli elementi per essere definita un'attività bancaria», assumendo «la configurazione di un'azienda di credito estera

---

<sup>53</sup> C. CARDIA, *Benedetto XVI - Finanze della Chiesa: una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane*, cit., p. 73 ss. Da tempo sottolineano l'esigenza di riforme che definiscano adeguatamente i rapporti tra IOR e sistema bancario italiano anche P. BELLINI, *Lo IOR non è intoccabile (attività patrimoniali degli enti centrali della Chiesa e giurisdizione dello Stato)*, in *Queste istituzioni*, n. 52, p. 7; G. MINERVINI, «Realizzabilità» dei crediti nei confronti dello IOR?, in *Queste istituzioni*, n. 52, p. 16 e S. RISTUCCIA, *Perché va cambiata la concezione giuridica dello IOR nei rapporti finanziari internazionali*, in *Queste istituzioni*, 1982, n. 52, p. 36.

<sup>54</sup> La vicenda sollevò vivaci discussioni in ordine alla riserva di giurisdizione italiana prevista dall'art. 11 del Trattato del Laterano sulle attività poste in essere dagli enti centrali della Chiesa Cattolica, cui lo IOR sembrerebbe rientrare (cfr. Cass. 17 Luglio 1987 n. 1634, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1911 e, in qualità di «enti pontifici», F. FINOCCHIARO, *Lo IOR nel diritto italiano*, cit., p. 19 e S. CARMIGNANI CARIDI, *Curia Romana e Stato Città del Vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti*, in *Dir. eccl.*, 1988, I, p. 164 ss. Ma cfr., *contra*, E. VITALI, *L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e il diritto italiano*, in *Giur. comm.*, 1987, I, p. 514 ss.; R. BERTONI, *Enti centrali della Chiesa e immunità penali*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1922 ss.; N. COLAIANNI, *Lo IOR e l'art. 11 del Trattato Lateranense*, in *Foro it.*, 1988, I, p. 2087; G. CASUSCELLI, *Il Trattato del Laterano, le garanzie per gli enti centrali e la controversia sullo IOR*, in 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.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione, considerazioni sull'interpretazione dell'art.11 del Trattato Lateranense*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 546; P. COLELLA, *Caso IOR e rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Il Tetto*, 1987, p. 550 e V. BARBUTO, *Ancora qualche considerazione in margine alla vicenda IOR - Banco Ambrosiano*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989, I, p. 553 ss.) e sui profili penalistici che possono essere toccati. Tutto nacque dal ricorso posto in essere nei confronti dei mandati di cattura a carico dei dirigenti dello IOR emessi dalle autorità giudiziarie italiane. Attraverso questi provvedimenti si contestava al presidente, all'amministratore delegato e al capo contabile il concorso in bancarotta fraudolenta per aver concorso nella distrazione, nell'occultamento, nella dissipazione e comunque nella distruzione del patrimonio sociale del Banco Ambrosiano. La notificazione avvenne attraverso nota verbale dell'Ambasciata italiana presso la Santa Sede, contenente un comunicato del ministro di giustizia italiano nel quale si richiedeva di portare a conoscenza delle autorità vaticane competenti, «ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 comma 2 del Trattato del Laterano» della emissione dei mandati di cattura dei soggetti indicati, reperibili esclusivamente presso il territorio vaticano, nonché della apertura della procedura di richiesta di estradizione degli stessi. La Corte di Cassazione (Cass. 17 Luglio 1987 n. 1634, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1911 ss.), chiamata a giudicare in merito alla regolarità di tali provvedimenti e alla sussistenza della giurisdizione penale in capo ai giudici italiani, dedusse il difetto di giurisdizione del giudice italiano sulla base di quanto disposto dall'art. 11 del Trattato. L'indicazione dell'obbligo di ingerenza, «trattandosi di soggetti di diritto internazionale, non può che avere riferimento e quindi regolare le rispettive relazioni, nell'ambito delle rispettive sfere di sovranità». La sovranità italiana, pertanto, non «può invadere la sfera dell'altra, nella trama di organizzazione e di azione dei suoi enti centrali». Per obbligo di non ingerenza deve intendersi «il dovere, internazionalmente assunto, di non esercitare le funzioni pubbliche di sovranità, comunque implicanti un intervento nella organizzazione e nell'azione dei detti enti centrali della Chiesa Cattolica e, fra queste, naturalmente la giurisdizione». La soluzione della Suprema Corte suscitò ampie critiche in dottrina. Cfr., tra gli altri, M. G. COPPETTA, *L'«immunità» derivante dall'art. 11 Trattato Lateranense tra Corte di Cassazione e Corte Costituzionale*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 2256 e P. COLELLA, *Le «valutazioni di giuridicità» della Cassazione e il caso I.O.R.*, in *Questione Giustizia*, 1987, p. 555.

operante in uno Stato estero»<sup>55</sup>. Diversa è la posizione di quella dottrina che preferisce qualificare lo IOR come un soggetto avente lo scopo di amministrare i beni ricevuti in deposito, come una persona giuridica a struttura di fondazione che ha, pertanto, uno scopo finanziario e che non pone in essere attività di raccolta del risparmio tra il pubblico quale fonte per esercitare il finanziamento di un credito<sup>56</sup>, ma che funge da «gestione portafoglio» di alcuni beni della Chiesa cattolica attraverso i quali questa esplica i propri fini universali<sup>57</sup>. In realtà, il fatto che la stessa Convenzione monetaria tra Unione europea e SCV parta dal presupposto che non sia presente un «settore bancario» nello SCV lascia dedurre che le Istituzioni europee non considerino lo IOR quale istituto bancario vero e proprio<sup>58</sup>, anche se qualificano alcune sue attività quali aventi natura «bancaria»<sup>59</sup>. Ad ogni modo, la difficoltà in ordine all'individuazione della natura giuridica dello IOR perde di significativa importanza, relativamente alla necessità di fornire l'Istituto di un regime di maggiore controllo e trasparenza, proprio perché, ai sensi dell'art. 1 del *motu proprio* per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa del 8 agosto 2013, *la normativa in materia di prevenzione del riciclaggio del denaro investe tutti i soggetti che svolgono attività finanziaria, con particolare riguardo alle attività suscettibili di utilizzazione a fini di riciclaggio*, compreso lo stesso IOR<sup>60</sup>.

L'attuale orientamento in merito allo IOR sembrerebbe essere quello di una sua sostanziale riforma, volta ad ottenere un istituto giuridico diverso da un istituto «finanziario», ma che consenta una «sua migliore armonizzazione con la missione universale della Sede Apostolica». A questo fine, con Chirografo del 24 giugno 2013, è stata istituita una Pontificia Commissione Referente sull'Istituto per le Opere di Religione, recentemente rinnovata nella composizione<sup>61</sup>, con la funzione di raccolta di informazioni sulla posizione giuridica dell'istituto, con ampi poteri di accesso ai documenti ad esso relativi, anche se coperti da segreto d'ufficio. Uno dei primi obiettivi da raggiungere riguarda una approfondita revisione dei correntisti presso l'Istituto e una progressiva introduzione di obblighi di informazione sui dati riguardanti i correntisti, inizialmente operata attraverso la chiusura di migliaia di conti, dovuta alla decisione del Consiglio di Sovrintendenza

---

<sup>55</sup> Risposta del Ministro del Tesoro, in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati VIII Legislatura, Discussioni*, seduta del 8 Ottobre 1982, *Resoconto stenografico*, 52656. Cfr. in questo senso anche S. RISTUCCIA, *Perché va cambiata la concezione giuridica dello IOR nei rapporti finanziari internazionali*, cit., p. 32 ss. e F. PEZZOTTI, *Persone fisiche e giuridiche residenti (con sede) nello Stato del Vaticano*, in *Gazzetta valutaria*, 1980, p. 6 ss.

<sup>56</sup> Si esprime in questo senso F. FINOCCHIARO, *Lo IOR nel diritto italiano*, cit., p. 26.

<sup>57</sup> S. LARICCIA, *Gli enti centrali della Chiesa nell'ordinamento italiano: quali garanzie e limiti*, in *Queste istituzioni*, 1982, n. 52, p. 11. Cfr. anche G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, cit., p. 112 e I. CORTESI, *La finanza vaticana: obiettivi istituzionali e profili ordinamentali*, cit., p. 266.

<sup>58</sup> Con l'art. 2 punto b) della Decisione del 26 Novembre 2009 del Consiglio dell'Unione europea si richiede al Vaticano di impegnarsi «ad adottare tutta la normativa comunitaria pertinente in materia bancaria e finanziaria se e qualora sia creato un settore bancario nello Stato della Città del Vaticano». Ai sensi dell'art. 8 punto 1) della Convenzione monetaria del 2009 tra Unione europea e SCV, si specifica che «se e quando un settore bancario verrà creato nello Stato della Città del Vaticano, l'elenco di atti giuridici e di norme di cui all'allegato verrà integrato per includervi la normativa UE in materia bancaria e finanziaria e gli atti giuridici e le norme della BCE, in particolare i requisiti in materia di comunicazione statistica».

<sup>59</sup> Cfr. First Progress Report, cit., punto 92, p. 20, ove si richiede che lo IOR sottoscriva «the Basel Core Principles for Banking Supervision», considerando che tale istituto «undertakes some banking and deposit-taking business».

<sup>60</sup> D. DURISOTTO, *La nuova convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano*, cit., p. 97. Il *motu proprio* del 2013 conferma con il suo primo articolo, l'impostazione già seguita dal *motu proprio* del 30 dicembre 2010 per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario di Benedetto XVI.

<sup>61</sup> M. A. CALABRÒ, *Il Papa nomina la commissione di vigilanza Ior. Via Bertone e Calcagno, confermato solo Tauran*, in *Corriere della Sera*, 15 gennaio 2014.

dello IOR di limitare i rapporti di conto «alle istituzioni cattoliche, ecclesiastici, dipendenti o ex dipendenti del Vaticano titolari di conti per stipendi e pensioni nonché diplomatici accreditati presso la Santa Sede»<sup>62</sup>. In merito all'APSA, il *First Progress Report* segnala che la Pontificia Commissione Referente sull'Istituto per le Opere di Religione, insieme con l'AIF, stanno conducendo una revisione dei conti aperti presso l'APSA, con l'obiettivo di eliminare tutti i conti non-istituzionali<sup>63</sup>.

#### 4. L'indipendenza e i poteri di vigilanza e di controllo dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) nell'analisi dei Rapporti MONEYVAL.

Con il Decreto<sup>64</sup> del Presidente del Governatorato dello SCV n. CLIX del 25 gennaio 2012 vennero introdotte una serie di disposizioni che ridimensionarono consistentemente le funzioni di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che la legge del 2010 precedentemente attribuiva all'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF)<sup>65</sup>. La disciplina è stata totalmente riscritta dalla L. XVIII del 2013, che, sulla base delle indicazioni fornite dai valutatori MONEYVAL, ha riconfigurato appropriatamente i poteri di vigilanza e di controllo dell'Autorità, precisandone i contenuti e le modalità di esercizio.

Il Rapporto MONEYVAL, infatti, con la Raccomandazione n. 23, aveva segnalato una «mancanza di chiarezza» sul ruolo, la responsabilità, l'autorità e l'indipendenza dell'AIF come supervisore<sup>66</sup>. Con la riforma del 2012, le funzioni di prevenzione, controllo e intervento vennero ripartite tra la Segreteria di Stato e l'AIF, che manteneva i poteri di ispezione e vigilanza sugli obblighi di adeguata verifica<sup>67</sup>. I valutatori, riguardo questa nuova disposizione, rilevarono punti di criticità nella limitazione dei poteri di verifica e di imporre sanzioni dell'AIF, sottolineando come la

---

<sup>62</sup> La decisione è del 4 luglio 2013. Cfr. M. A. CALABRÒ, *Ior, lettere di chiusura a 1.200 correntisti della banca vaticana*, in *Corriere della Sera*, 13 dicembre 2012. Nel *First Progress Report*, cit., punto 45, p. 13 si osserva che l'intero processo di revisione dovrebbe concludersi nel primo trimestre del 2014.

<sup>63</sup> *First Progress Report*, cit., punto 17, p. 7.

<sup>64</sup> Il Decreto è stato confermato con la Legge del 24 aprile 2012 n. CLXVI. La scelta dello strumento del decreto è stata oggetto di perplessità in dottrina, soprattutto avendo riguardo alla esistenza di una effettiva «urgenza e necessità» in questa materia. Cfr. in questo senso F. SGUBBI, D. FONDAROLI, A. ASTROLOGO, G. SILVESTRI, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, cit., p. 8. Timori in merito di un utilizzo improprio dello strumento di urgenza sono stati sollevati anche da C. CARDIA, *La nuova Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, in *Ius ecclesiae*, 2001, p. 328.

<sup>65</sup> L'Autorità di informazione finanziaria (AIF) è eretta con il *Motu Proprio* per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario del 30 dicembre 2010. Essa è un organismo autonomo ed indipendente e, in quanto Istituzione collegata alla Santa Sede, ha personalità giuridica pubblica nell'ordinamento canonico e personalità giuridica vaticana. Circa la qualificazione giuridica dell'Autorità di Informazione Finanziaria cfr. G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, cit., p. 114 ss.

<sup>66</sup> La precedente legge del 2010 attribuiva all'AIF compiti di vigilanza dell'attività posta dai soggetti tenuti agli obblighi di prevenzione in questa materia, i quali dovevano comunicare ad essa l'adozione di ogni provvedimento necessario per assicurare il puntuale ed immediato adempimento degli obblighi previsti dalla nuova normativa (art. 2 punto 2 L. CXXVII del 2010). Essa aveva poteri di congelamento di fondi e risorse economiche volte a contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo (art. 24), nonché la funzione di identificare gli Stati che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla legge vaticana e per esso erano previsti poteri di accesso alle informazioni necessarie per assolvere ai propri compiti di contrasto del riciclaggio, funzioni di analisi finanziaria delle segnalazioni delle operazioni sospette (art. 33).

<sup>67</sup> Cfr. gli abrogati artt. 2 *quinquies* e *septies* della L. CLXVI del 2012.

definizione originaria delle funzioni dell'AIF apparisse più chiara e più ampia di quella adottata con la riforma del 2012<sup>68</sup>. Nel Rapporto, inoltre, si evidenziò l'esigenza di conformare la disciplina alle previsioni della Raccomandazione GAFI n. 29 del 2004, la quale richiede che *le autorità di vigilanza abbiano i poteri necessari per monitorare e garantire il rispetto degli obblighi da parte delle istituzioni finanziarie*<sup>69</sup>.

Le problematiche più delicate indubbiamente riguardano le attività di vigilanza nei confronti dello IOR. L'esistenza di una serie di non soddisfatte richieste da parte dell'AIF in ordine allo stato di attuazione degli obblighi antiriciclaggio, con riferimento anche agli accordi stipulati con le banche estere e la consistente documentazione connessa alle richieste pendenti dinanzi alle Corti italiane (e di altri paesi)<sup>70</sup> hanno mosso i valutatori a sottolineare negativamente il fatto che, nonostante l'importanza delle questioni in gioco tra IOR e le autorità straniere e nonostante le piccole dimensioni del settore finanziario del Vaticano, che minimizzano problemi di carattere logistico, *l'AIF non ha condotto una ispezione in loco presso lo IOR per valutare la questione in modo appropriatamente dettagliato*<sup>71</sup>. Questa situazione ha di fatto reso impossibile per i valutatori determinare la reale efficacia dei poteri dell'AIF nei confronti dell'attività dello IOR<sup>72</sup>, rendendo necessario per i valutatori consigliare l'avvio di una ispezione presso l'Istituto «nel più breve tempo possibile»<sup>73</sup> e suggerire l'istituzione di un *organo di vigilanza specifico* per questo tipo di controlli. Anche se non è formalmente richiesto – si osserva nel Rapporto – *l'assenza di un supervisore indipendente per lo IOR pone grandi rischi per la stabilità del piccolo settore finanziario del Vaticano*. Si consiglia, pertanto, di separare con chiarezza il compito di sorveglianza dall'AIF come Unità di Informazione Finanziaria, combinando questo con un'adeguata e preventiva vigilanza<sup>74</sup>.

---

<sup>68</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punti 770 e 771, p. 145. Il potere di verifica dell'AIF, anche mediante ispezioni, era stato 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. Era, altresì, venuto meno il potere di imporre sanzioni nei confronti dei soggetti che non hanno rispettato gli obblighi imposti dalla normativa. Queste osservazioni vengono confermate anche per i poteri ispettivi e sanzionatori dell'AIF per le Attività e le Professioni non finanziarie (cfr. le osservazioni alla Raccomandazione n. 24, in cui si richiamano le stesse problematiche rilevate per la Raccomandazione n. 23 e n. 29, in Rapporto MONEYVAL, cit., Punti 936 e successivi, p. 167 ss.).

<sup>69</sup> Cfr. Rapporto MONEYVAL, cit., Punti 793 e successivi, p. 145. In ordine all'assenza del potere di sanzionare gli amministratori o i dirigenti cfr. punto 803, p. 147.

<sup>70</sup> Cfr. Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 806, p. 148 ss. Si osserva in nota 82 che il 23 febbraio 2012 l'AIF ha effettuato una richiesta riguardo un aggiornamento sull'acquisizione di informazioni sui clienti e sulle persone delegate ad operare per loro conto, sul miglioramento della documentazione del front office e l'integrazione delle procedure elettroniche per la classificazione della clientela nelle categorie di rischio e sugli accordi di cooperazione in materia di antiriciclaggio con banche estere.

<sup>71</sup> Nel Rapporto MONEYVAL, cit., Punti 807 e 808, p. 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». Anche in merito alla Raccomandazione GAFI n. 23.4, il Rapporto osserva che «at the time of the MONEYVAL on-site visits, no inspections had been undertaken of the AML/CFT program of financial institutions. No standard manual was available and no cycle of visits had been determined or planned for. IOR stated that they had asked their supervisor, the FIA, several times for feedback on their internal procedures but never received a response and would have appreciated an inspection» (Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 838, p. 153). Cfr. Anche punti 863 e successivi, p. 155.

<sup>72</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punti 809 e successivi, p. 149.

<sup>73</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 862, p. 156.

<sup>74</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 866, p. 157. Al Punto 867, si aggiunge che «from an AML perspective prudential supervision on IOR would lead to regulatory and supervisory measures that are also relevant to money laundering such

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<sup>75</sup>. 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>76</sup>.

Le richieste delle istituzioni europee in questa materia negli ultimi tempi sembrerebbero aver determinato un atteggiamento di maggiore apertura da parte delle autorità vaticane, in ordine alle recenti vicende legate a trasferimenti illeciti di denaro operati attraverso lo IOR<sup>77</sup>, tanto più che lo stesso Promotore di Giustizia del Vaticano ha disposto il congelamento dei fondi intestati presso lo IOR al soggetto indagato dalle autorità italiane, mentre l'Istituto ha affidato a una società indipendente di consulenza «un esame oggettivo dei fatti e delle circostanze concernenti i conti in questione», cooperando pienamente «con l'organismo di regolazione finanziaria del Vaticano, l'AIF, e le autorità giudiziarie»<sup>78</sup>. La volontà di instaurare un regime di trasparenza ha portato alla istituzione di un sito web per lo IOR, con lo scopo di informare i collaboratori, i clienti, la Chiesa e l'opinione pubblica che sia interessata sull'Istituto, sui suoi obiettivi, sulla riforma in atto, sulle

---

as: (i) licensing and structure; (ii) risk management processes to identify, measure, monitor and control material risks; (iii) ongoing supervision; and (iv) global consolidated supervision when required by the Core Principles». Cfr. *infra* per le soluzioni fornite dalla nuova legge anticiclaggio nel 2013.

<sup>75</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 858, p. 155. In nota alla Raccomandazione n. 23, i valutatori osservano anche che «directors and senior management of IOR and APSA are not specifically evaluated on the basis of “fit and proper” criteria by the FIA [Autorità di Informazione Finanziaria]. IOR and APSA as such are “licensed” via the Chirograph and the Pastor Bonus respectively but are not by the FIA. No inspections have been undertaken of the AML/CFT program of financial institutions; no standard manual is available; no cycle of visits has been determined or planned for; and no feedback provided to IOR» (Rapporto MONEYVAL, cit., p. 200).

<sup>76</sup> Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 875, p. 157. Si chiede anche di dare «inequivocabile chiarezza» e rafforzamento ai poteri di vigilanza, i quali devono comprendere il diritto di entrare nei locali dell'ente controllato, il diritto di richiedere i libri contabili e altre informazioni, il diritto di fare e di ottenere copia dei documenti, nonché il potere di imporre sanzioni contro le istituzioni finanziarie, i loro amministratori e alti dirigenti per il mancato rispetto degli obblighi previsti dalla legge (Punti 876 e successivi, p. 157 ss). Un elemento di forte criticità è stato sollevato in merito alla controversa retroattività della normativa anticiclaggio e, conseguentemente, in ordine alla obbligatorietà dei soggetti cui la legge fa riferimento alla comunicazione delle informazioni all'AIF anche relativamente ai rapporti e alle operazioni condotte prima dell'entrata in vigore della legge del 2010, ovvero nell'aprile 2011. Secondo un parere informale reso alla Segreteria di Stato, si ritiene che il sistema legale dello SCV proibisca leggi con effetti retroattivi, trattandosi di disposizioni che obbligano a un fare riferito al futuro (G. 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). Nel Rapporto MONEYVAL i valutatori osservano che, come è stato loro dimostrato, l'AIF ha ricevuto in diverse occasioni dettagli su operazioni e altre informazioni relative al periodo anteriore al 1 aprile 2011 e che tali informazioni erano state diffuse ad altre UIF straniere. Nel caso concreto, pertanto, essi giungono alla conclusione che non vi sarebbe stata alcuna limitazione nella facoltà dell'AIF di ricevere o diffondere le informazioni relative alle operazioni antecedenti al 1 aprile 2011 (Rapporto MONEYVAL, cit., Punto 1074, p. 190). Cfr. in dottrina G. CASUSCELLI, *Lo IOR e le occasioni sprecate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it)), n. 19 del 2013. Ad ogni modo, le considerazioni dei valutatori sembrano confermare implicitamente che *esiste un obbligo di comunicazione anche per fatti antecedenti l'entrata in vigore della legge anticiclaggio*.

<sup>77</sup> Cfr., 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.

<sup>78</sup> Cfr. per un approfondimento l'articolo *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>. Cfr. 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/>.

attività svolte nel mondo e su come viene sostenuta la Chiesa nella sua missione e nelle sue opere caritative<sup>79</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. In particolare, l'art. 3 punto 3 prevede che l'autorità «adotta le procedure e le misure necessarie per garantire la separazione operativa fra la funzione di vigilanza e regolamentazione e la funzione di informazione finanziaria»<sup>80</sup>. Riguardo il 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>81</sup>. In questo senso, la legge antiriciclaggio del 2013 definisce dettagliatamente i poteri dell'AIF in materia di vigilanza e regolamentazione per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, conferendo all'autorità il potere di irrogare sanzioni amministrative nei casi espressamente previsti dalla normativa. Vengono, altresì, definiti i poteri in materia di accesso alle informazioni in materia finanziaria<sup>82</sup> e i doveri di protezione dei documenti, dati ed informazioni in possesso dell'autorità<sup>83</sup>. Con il Titolo III della nuova normativa antiriciclaggio, si introduce la disciplina di vigilanza e regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria. Si tratta di previsioni dettagliate che conferiscono all'AIF adeguati poteri sanzionatori, di controllo, verifica e monitoraggio verso i soggetti che svolgono attività di carattere finanziario<sup>84</sup>.

In tema di cooperazione internazionale, la nuova legge conferma per l'AIF gli oneri di collaborazione e scambio informazioni con le autorità analoghe di altri Stati «sulla base di protocolli di intesa», della stipula dei quali è informata la Segreteria di Stato<sup>85</sup>. Al momento della

---

<sup>79</sup> Nel sito web dello IOR (<http://www.ior.va>) si specifica che «lo IOR sta facendo verificare esternamente le sue procedure di contrasto al riciclaggio di denaro (AML) e al finanziamento del terrorismo (CFT), compresi tutti i rapporti intrattenuti con i clienti. L'Istituto ha incaricato il Promontory Financial Group, una società indipendente di consulenza, di provvedere a tali verifiche». Tale società ha il compito di gestire sette flussi di lavoro: «revisione del manuale di AML/CFT dello IOR; adeguamenti del sistema informatico dell'Istituto; introduzione di un piano di formazione in fatto di AML/CFT per i dipendenti dello IOR; standardizzazione e miglioramento del reporting all'AIF; sostegno e miglioramento dei rapporti con le banche corrispondenti e gli altri partner finanziari; verifica e completamento di tutti i dati relativi ai clienti; analisi delle transazioni effettuate nel passato». Per una descrizione del lavoro svolto in questo senso dallo IOR cfr. A. 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>.

<sup>80</sup> In merito alle diverse funzioni dell'AIF, il First Progress Report, al punto 94, p. 20 (Raccomandazione 11) segnala come le autorità vaticane stiano progressivamente perfezionando questo processo di separazione.

<sup>81</sup> Per evitare questioni inerenti alle diverse e potenzialmente contrastanti posizioni dei soggetti legati all'AIF, seguendo la raccomandazione del Rapporto MONEYVAL (punti 797, p. 147 e 879, p. 158) il nuovo statuto dell'AIF agli artt. 4 e 6 prevede per il Presidente, il Consiglio direttivo e il Direttore la necessaria nomina «senza conflitto di interessi».

<sup>82</sup> Artt.46-51 della L. n. XVIII del 8 ottobre 2013.

<sup>83</sup> Artt.67- 68 della L. n. XVIII del 8 ottobre 2013.

<sup>84</sup> Artt.52-66 della L. n. XVIII del 8 ottobre 2013. Come osservato *supra* è esclusa l'applicazione di questo titolo per le «autorità pubbliche 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» vaticano.

<sup>85</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. Questo intervento – si legge nel comunicato stampa della Banca d'Italia del 26 luglio 2013 – ha favorito l'ammissione dell'AIF nel Gruppo Egmont (4 luglio 2013), inserendolo, così, in una rete globale di Unità di Informazione Finanziaria che facilita lo scambio di informazioni per la lotta contro i crimini finanziari. Tale ingresso, inoltre, insieme alla disponibilità alla concreta collaborazione, ha posto le

prima visita dei valutatori MONEYVAL non era stato concluso alcun protocollo d'intesa, per questo non è stato possibile valutare l'effettiva collaborazione dell'AIF in ambito internazionale, mentre è stata apprezzata dai valutatori la ratifica del 25 gennaio 2012 della Convenzione di Vienna contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988, della Convenzione di New York per la repressione del finanziamento del terrorismo del 1999 e della Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000. Nei mesi successivi l'AIF ha stipulato vari protocolli di intesa con gli organismi di alcuni dei più importanti Stati del panorama economico finanziario, tra i quali l'Unità di Informazione Finanziaria italiana, con la quale sussistono degli obblighi di collaborazione inevitabilmente più frequenti<sup>86</sup>.

##### 5. Le indicazioni del First Progress Report MONEYVAL del 2013.

Nei documenti redatti dai valutatori MONEYVAL sulla nuova normativa del Vaticano non mancano apprezzamenti per come il legislatore abbia messo mano ad un impianto legislativo con grande velocità. Allo stesso tempo, nelle osservazioni sono state individuate lacune ed ambiguità in importanti settori della materia che sono stati in parte corretti per poter garantire il rispetto delle Raccomandazioni GAFI. Come già affermato, appare fondamentale per il piccolo Stato rientrare nella lista degli Stati considerati «virtuosi» e allineati agli standard europei per poter intrattenere rapporti finanziari trasparenti con i più importanti Stati del mondo.

Le recenti vicende, infatti, hanno evidenziato i problemi pratici che possono sorgere innanzi ad una situazione di questo tipo. Se in un primo momento la legge anticiclaggio determinava la decisione delle autorità italiane di disporre il dissequestro dei 23 milioni di euro dello IOR depositati su due conti ritenuti oggetto di «movimentazione sospetta»<sup>87</sup>, più recentemente la Banca d'Italia decideva di bloccare tutti i pagamenti elettronici attraverso POS e attraverso il circuito mondiale delle carte di credito nel Vaticano. Tale Stato, infatti, non rientra tra quelli ritenuti

---

basi per la sottoscrizione del protocollo d'intesa con l'Unità di Informazione Italiana (Cfr. <http://www.bancaditalia.it/media/comsta/2013/accordo-aif-uif/comunicato-stampa-aif-uif.pdf> e <http://www.olir.it/news.php?notizia=3571>). Il Gruppo Egmont è stato fondato nel 1995 e attualmente consiste delle Unità d'Informazione Finanziaria (FIUs) di oltre 130 Paesi. Esso costituisce il luogo appropriato per le FIUs di tutto il mondo per lo scambio di informazioni e per il coordinamento della lotta contro il riciclaggio del denaro e il finanziamento del terrorismo). Questo protocollo è stato redatto in conformità dei principi internazionali che disciplinano la collaborazione tra Financial Intelligence Units (FIU) e, in particolare, degli standard elaborati dal GAFI e dal Gruppo Egmont. Esso formalizza la cooperazione e lo scambio di informazioni finanziarie fra autorità competenti dei paesi coinvolti, ai fini del contrasto a livello internazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (Cfr. anche [http://www.bancaditalia.it/media/chiarimenti/29072013\\_UIF.pdf](http://www.bancaditalia.it/media/chiarimenti/29072013_UIF.pdf)).

<sup>86</sup> Sono 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), (Cfr. il primo 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, cit.) con il *Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)* degli Stati Uniti d'America (7 maggio 2013), (M. A. CALABRÒ, *Santa Sede-Usa intesa bilaterale anti-riciclaggio*, in *Corriere della Sera*, 8 maggio 2013, p. 41.), con l'*Unità di Informazione Finanziaria (UIF)* della Banca d'Italia (26 luglio 2013), (<http://www.news.va/it/news/firma-del-protocollo-dintesa-fra-lautorita-di-in-6>) e con la *Zentralstelle für Verdachtsmeldungen del Bundeskriminalamt (Bka)* della Germania (4 dicembre 2013), (Cfr. [http://it.radiovaticana.va/news/2013/12/04/laif\\_firma\\_protocollo\\_dintesa\\_con\\_la\\_controparte\\_tedesca:\\_rafforzata/it1-752641](http://it.radiovaticana.va/news/2013/12/04/laif_firma_protocollo_dintesa_con_la_controparte_tedesca:_rafforzata/it1-752641)). Per l'accordo con l'UIF italiana cfr. nota supra.

<sup>87</sup> L. DI GIANVITO, «Il Vaticano ha chiarito» *La Procura dissequestra i 23 milioni dello Ior*, in *Corriere della Sera*, 2 Giugno 2011.

«equivalenti» ai fini di antiriciclaggio individuati dal Consiglio dell'Unione perché – sosteneva la Banca d'Italia – non appare «provata la presenza di un effettivo regime antiriciclaggio nello SCV»<sup>88</sup>. In dottrina si è parlato di «ostacolo al regolare funzionamento delle attività (economiche) vaticane», in grado di ledere i principi sanciti dall'art. 7 secondo comma della Costituzione dello *stare pactis* e l'esercizio della libertà religiosa dei fedeli che giungono in territorio vaticano. In particolare, si è ritenuto che la misura restrittiva applicata a scopo preventivo sull'utilizzazione della «moneta elettronica» nel territorio dello SCV «appare comunque eccessiva anche in virtù del fatto che lo Stato Vaticano non è inserito tra i paesi a “regime sospetto”, pur rimanendo (per la verità) tra quelli sotto osservazione specifica». Le limitazioni finanziarie imposte, pertanto, sembrerebbero costituire un «ostacolo allo svolgimento dell'evangelizzazione, e al contempo costituire una limitazione alla libertà religiosa dei fedeli cattolici»<sup>89</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. In ogni caso, il servizio di pagamenti elettronici con carta bancomat o carta di credito in Vaticano è stato riattivato dopo circa un mese grazie alla stipulazione di un nuovo accordo con una società svizzera<sup>90</sup>. Indubbiamente, il provvedimento della Banca d'Italia può esser colto come «un valido e ulteriore incentivo per il governo vaticano a proseguire sulla intrapresa strada di trasparenza e accorta vigilanza sulle operazioni finanziarie»<sup>91</sup>. Come si è osservato, tale incentivo si è tradotto nella recente firma di un Protocollo di intesa con l'Unità di Informazione finanziaria italiana, il quale sembrerebbe aver posto definitivamente fine alla *querelle* sollevata sulla questione.

Il perseguimento dell'obiettivo di rientrare nella *white list* appare strettamente legato al recepimento, da parte delle autorità vaticane, dei suggerimenti offerti dal Rapporto, avendo riguardo in particolare alla definizione dei poteri dell'AIF, del suo *modus operandi* e della piena indipendenza nello svolgimento delle sue funzioni. In questo senso, l'attuale orientamento della legislazione vaticana sembra «conformarsi a determinati standard normativi e comportamentali europei in ragione del ruolo attivo delle Confessioni religiose *anche nel processo mercatista e di integrazione economico-finanziaria* in corso dell'Unione», tanto da invertire un «cammino secolare

---

<sup>88</sup> 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). Cfr. M. A. CALABRÒ, *Vaticano, carte di credito bloccate. Decisione di Bankitalia per l'antiriciclaggio. Alla Sistina con i contanti*, in *Corriere della Sera*, 3 gennaio 2013 e ID., *Il Vaticano: sorpresi per il blocco Bankitalia. Bruelhart, direttore dell'antiriciclaggio: «Da nessun Paese al mondo misure simili»*, 13 gennaio 2013.

<sup>89</sup> A. 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.

<sup>90</sup> Cfr. gli articoli di Repubblica, *Vaticano, riattivato il servizio di pagamento con Bancomat e carta di credito*, in e *La Stampa*, *Accordo con una società svizzera. Il Vaticano riattiva i bancomat*, usciti il 12 febbraio 2013.

<sup>91</sup> A. FUCCILLO, *I “bancomat” vaticani e la nuova “questione romana” in materia finanziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 10.

contrassegnato da tenaci resistenze alle regole e ai controlli esterni sugli enti e le istituzioni rientranti nella propria orbita»<sup>92</sup>.

Il *motu proprio* per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa del 8 agosto 2013 e la successiva Legge n. XVIII del 8 ottobre 2013, pongono importanti innovazioni nella disciplina della materia, in linea con le più importanti richieste fatte dai valutatori del Rapporto MONEYVAL. Il *motu proprio* rafforza la funzione di vigilanza e di regolamentazione dell'AIF e ne amplia i destinatari e introduce il principio di *vigilanza prudenziale*, ovvero una funzione di «supervisione globale» attribuita alla stessa AIF, nei confronti degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria<sup>93</sup>, di cui dovrà valutarsi il concreto impatto pratico. 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, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa»<sup>94</sup>.

Questa disciplina conoscerà con molte probabilità ulteriori modifiche e precisazioni, nell'obiettivo di soddisfare i parametri di efficienza e trasparenza richiesti dalle istituzioni europee e dalla Convenzione monetaria del 2009<sup>95</sup>. In questa ottica, il *First Progress Report* del 2013 indica dei suggerimenti per poter 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<sup>96</sup>, sia richiedendo il rafforzamento dell'attività di monitoraggio e un ruolo più attivo dell'AIF nei confronti dello IOR e dell'APSA<sup>97</sup>. La richiesta più importante indicata dai valutatori riguarda proprio la necessità che lo IOR sottoscriva i Principi Fondamentali di Basilea per la vigilanza bancaria<sup>98</sup> e che esso sia, nel prossimo futuro, supervisionato da uno

---

<sup>92</sup> 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 del 2013, p. 13 ss.

<sup>93</sup> Cfr. l'intervista a Radio Vaticana di R. Brühlart: *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>.

<sup>94</sup> Cfr. Art. 2 dello Statuto del Comitato di Sicurezza Finanziaria.

<sup>95</sup> Si può fare riferimento, in tal senso, al lavoro della Commissione referente sullo IOR e della società di consulenza incaricata di analizzare e migliorare la gestione e l'efficienza del sistema di trasparenza dell'Istituto (Cfr. per l'istituzione della Commissione il Chirografo di papa Francesco del 24 giugno 2013 e, per l'attuale politica di trasparenza dello IOR il nuovo sito dell'Istituto <http://www.ior.va/it-it/cosèloior.aspx>.) nonché della Commissione referente di studio e di indirizzo sull'Organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede, che è finalizzata ad una semplificazione e razionalizzazione degli Organismi esistenti e ad una più attenta programmazione delle attività economiche di tutte le Amministrazioni vaticane (Cfr. Chirografo del 19 luglio 2013 di papa Francesco per l'istituzione di una Pontificia Commissione referente di studio e di indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede).

<sup>96</sup> *First Progress Report*, cit., punto 42, p. 12, (Raccomandazione n. 13). In materia di obblighi di adeguata verifica, il *First Progress Report* ai punti 37 e 40 chiede la revisione delle Istruzioni n. 2 dell'AIF, per renderle compatibili con la nuova normativa in tema di antiriciclaggio.

<sup>97</sup> *First Progress Report*, cit., punti 43-48, p. 12 ss. (Raccomandazione n. 14) e punti 84-87 (Raccomandazioni 5-7)

<sup>98</sup> Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision [BCBS]) è composto dai rappresentanti delle banche centrali e dalle autorità di vigilanza bancaria di 27 paesi di rilevanza mondiale in materia finanziaria. Il Comitato è la più importante istanza normativa per la regolamentazione bancaria a livello internazionale e funge da forum per la cooperazione in questioni inerenti alla vigilanza bancaria. Il suo mandato consiste nel potenziare

specifico organo di vigilanza prudenziale<sup>99</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>100</sup>.

Una spinta al raggiungimento di un appropriato regime di trasparenza si deve rinvenire negli obiettivi fissati sin dal *motu proprio* di Benedetto XVI nel 2010 e confermati dal successivo intervento di Francesco del 2013. Tale regime deve permettere l'acquisizione di quei principi e strumenti giuridici in grado di prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nell'utilizzo delle risorse materiali che servono allo svolgimento della propria missione e dei compiti dello Stato della Città del Vaticano. Ai sensi del canone 222, inoltre, «i fedeli sono tenuti all'obbligo di sovvenire alle necessità della Chiesa, affinché essa possa disporre di quanto è necessario per il culto divino, per le opere di apostolato e di carità e per l'onesto sostentamento dei ministri». Il contributo dei fedeli può esplicarsi in molti modi, anche attraverso devoluzioni nei confronti dello IOR. In questo senso, allora, può individuarsi anche un diritto dei fedeli ad un uso trasparente delle somme devolute per il bene della Chiesa, secondo i principi di carità che l'Istituto è tenuto a perseguire<sup>101</sup>.

---

la vigilanza bancaria per quanto riguarda regolamentazione, procedure e pratiche bancarie, promuovendo così la stabilità finanziaria. Cfr. per un approfondimento <https://www.finma.ch>.

<sup>99</sup> First Progress Report, cit., punti 92-93. Nel punto 92, si specifica che «in order to achieve this goal, the authorities introduced a legislative framework for the prudential supervision and regulation of financial institutions, including the IOR. Title III of the revised AML/CFT Law provides for the rules governing the structure and governance of a financial institution (Article 58), capital and liquidity requirements (Article 59) and (financial) risk management (Article 60). The rules are to be elaborated in regulations still to be issued by the FIA [AIF]»

<sup>100</sup> First Progress Report, cit., punto 132, p. 26.

<sup>101</sup> Per un approfondimento della materia riguardante i diritti dei fedeli cfr. AA.VV. *I diritti fondamentali del fedele: a venti anni dalla promulgazione del Codice*, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano, 2004.