



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE  
SCIENZE CANONISTICHE ED ECCLESIASTICISTICHE  
CICLO XXIX

*LA NUOVA ARCHITETTURA ECONOMICO-FINANZIARIA  
DELLO STATO CITTA' DEL VATICANO. PROFILI INTERORDINAMENTALI*

RELATORE

Chiar.mo Prof. Giuseppe RIVETTI

DOTTORANDA

Dott.ssa Francesca MORONI

COORDINATORE

Chiar.mo Prof. Paolo PALCHETTI

ANNO 2017

*... la Chiesa si trova tuttora davanti  
a «cose nuove» e a nuove sfide*

S. Giovanni Paolo II,  
Lett. Enc. *Centesimus Annus*

*A chi ha sempre creduto in me*

## *Indice*

Introduzione

### **CAPITOLO I**

#### **Stato Città del vaticano e Santa Sede.**

#### **Linee evolutive della legislazione antiriciclaggio vaticana**

1. Ambito applicativo della nuova normativa antiriciclaggio tra Santa Sede e Stato Città del Vaticano .....1
  - 1.1 Trattato lateranense e composizione della Questione romana. Caratteri costitutivi e specificità dello Stato Vaticano .....4
2. L'articolato sistema delle fonti. Richiami al Diritto canonico e riflessi di Diritto divino.....9
3. Ordinamento giuridico dello Stato Città del Vaticano: la *plenitudo potestatis in temporalibus* e l'esercizio dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. La posizione della Santa Sede nella comunità internazionale .....21
4. Le Convenzioni monetarie stipulate dallo Stato Città del Vaticano con l'Italia e l'Unione europea. Peculiari forme di articolazione dello *ius monetae* tra lira e euro .....29
5. Nuova disciplina in tema di prevenzione della frode e contraffazione delle monete e banconote in euro (Leggi nn. CXXVIII, CXXIX e CXXX del 30 dicembre 2010) .....36
6. Il *Motu Proprio* di Benedetto XVI. La costituzione dell'AIF e il primo sistema di norme in materia di antiriciclaggio .....40
  - 6.1 Legge n. CXXVII del 2010. Primi regolamenti e provvedimenti attuativi.....43
7. *First Mutual Evaluation Report* (MER) sulla normativa antiriciclaggio vaticana. Tra innovazioni e criticità .....52
  - 7.1 Allineamento alle direttive di Moneyval. Primi sviluppi normativi .....58

## CAPITOLO II

### Trasparenza, vigilanza e regolamentazione prudenziale.

#### Nuova *governance* economico-finanziaria vaticana

1. Linee evolutive della legislazione antiriciclaggio vaticana. La «stagione delle riforme» di Papa Francesco .....62
2. Legge n. XVIII del 2013: nuova legislazione finanziaria vaticana. Richiami al Diritto canonico e alla Dottrina sociale della Chiesa .....66
3. L’Autorità di Informazione Finanziaria: funzioni, struttura e organi (*Motu Proprio* 15 novembre 2013) .....75
4. Competenze e funzioni dell’AIF alla luce della Legge n. XVIII: vigilanza degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria. Forme di regolamentazione per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo .....85
  - 4.1 Vigilanza sull’applicazione degli adempimenti in materia di adeguata verifica .....86
    - 4.1.1. Tipologie di adeguata verifica. Il ruolo dell’AIF .....93
    - 4.1.2. Adeguata verifica nell’ordinamento statale italiano. Competenze e funzioni della Banca d’Italia .....96
5. Vigilanza prudenziale sugli organismi economici. Rafforzamento della trasparenza e stabilità nel settore finanziario .....99
  - 5.1. Le sanzioni amministrative: il rimando alla Legge n. X del luglio 2013.....105
6. Informazione finanziaria. La segnalazione di operazioni sospette nell’ambito dell’attività di *intelligence*. La sinergia tra AIF e Promotore di Giustizia ..107
7. Ulteriori attività dell’AIF svolte a livello interno e internazionale. Raccolta ed analisi delle dichiarazioni di trasporto transfrontaliero di denaro contante.....112
8. La Commissione referente sullo IOR (CRIOR): concrete applicazioni della normativa antiriciclaggio. La nuova struttura della *banca vaticana* .....114
9. La riforma della Chiesa nelle strutture di governo economico e amministrativo .....123
  - 9.1 Il Consiglio per l’Economia (CE): organo di alto indirizzo e controllo sugli enti economici della Santa Sede .....126
  - 9.2 La riforma della Curia Romana: il nuovo Dicastero della Segreteria per l’Economia e il nuovo Ufficio del Revisore Generale .....129
  - 9.3 Allineamento dell’organizzazione della Santa Sede alle necessità dei tempi: la rinnovata struttura dell’APSA .....135

10. *Second Progress Report* (8 dicembre 2015): Moneyval approva il nuovo assetto istituzionale e normative per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio .....139

## CAPITOLO III

### Diritto penale vaticano. Tra tradizione e riforme

1. Le Leggi nn. VIII e IX del 2013. Armonizzazione del Diritto penale vaticano ai sistemi penali europei e internazionali .....141
2. Legge n. VIII: nuovo *corpus* di norme complementari al Codice penale vaticano .....144
3. Legge n. IX, modifiche ed integrazioni al Codice penale e di procedura penale. Repressione di condotte criminali nel contesto della cooperazione internazionale .....156
4. Nuove tipologie di reato: terrorismo ed eversione dei sistemi politici e democratici. Forme di contrasto e repressione per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali .....171
  - 4.1 Misure contro soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale .....176
  - 4.2 Il Comitato di sicurezza finanziaria (CO.SI.FI.). Analisi e coordinamento tra le Autorità vaticane competenti nel settore economico-finanziario..182
5. Il reato di riciclaggio e autoriciclaggio nell'ordinamento penale vaticano..185
6. Profili di comparazione giuridica con il sistema penale italiano: evoluzione normativa dell'art. 648 *bis* c.p. ....199
  - 6.1 Il D.lgs. n. 231 del 2007: primo tentativo di penalizzazione del reato di autoriciclaggio nell'ordinamento nazionale .....214
  - 6.2 La recente introduzione del reato di autoriciclaggio nel Codice penale italiano: prime criticità nell'interpretazione e applicazione della norma.....218
7. Nuove forme di illecito di diritto (para)penale vaticano: *societas delinquere potest*. La previsione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche .....222
8. La riforma del 2013: la rinnovata disciplina della responsabilità degli enti. Comparazione con la normativa italiana .....226

## CAPITOLO IV

### Stato e Chiesa indipendenti e sovrani nel proprio ordine (tributario)

1.	Le ragioni di una Convenzione sullo scambio di informazioni in materia tributaria tra la Santa Sede e l'Italia. Crisi identitaria degli Stati nazionali nel contesto della globalizzazione economica .....	236
2.	La finanza pubblica come strumento di sviluppo e solidarietà. Razionalità ed equità nell'imposizione dei tributi. Richiami al Diritto canonico e alla Dottrina sociale della Chiesa .....	243
3.	Profili strutturali e funzionali della Convenzione: lo scambio di informazioni «verosimilmente rilevanti», nell'ambito delle tradizionali forme di cooperazione amministrativa .....	248
3.1	Attuazione della <i>Foreign Account Tax Compliance</i> (FATCA). L'impegno assunto dalla Santa Sede con gli Stati Uniti d'America in tema di obblighi fiscali e scambio di informazioni finanziarie .....	263
4.	Il richiamo (non casuale) della Convenzione al Trattato lateranense. Sottesi rapporti con recenti orientamenti giurisprudenziali di legittimità, sulla corretta applicazione delle esenzioni tributarie, qualificate come norme programmatiche prive di efficacia diretta .....	265
5.	Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Inquadramento giuridico e soggettività tributaria. Ammissibilità e limiti dell'esenzione in materia di ICI/IMU .....	272
	Indice delle fonti .....	282
	Bibliografia .....	300

## ***Introduzione***

Il riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecite, connesso al finanziamento del terrorismo, rappresenta un fenomeno dai risvolti non solo economici, ma anche politici / sociali e si pone come una grave minaccia per l'economia globale, con effetti destabilizzanti per il sistema finanziario.

La dimensione transnazionale di tali fenomeni, infatti, ha comportato lo svilupparsi di processi di armonizzazione internazionale della regolamentazione antiriciclaggio, in quanto in un mercato sempre più libero e concorrenziale, la movimentazione di fondi illeciti può essere favorita proprio dalle lacune legislative presenti negli ordinamenti giuridici statuali.

Da tempo la comunità internazionale, nonché l'Unione europea si sono dotate di strumenti normativi volti a prevenire e a contrastare tali fattispecie illecite, nella consapevolezza che la criminalità assume oggi dimensioni transnazionali e necessitano forme di intervento coordinato tra i vari Stati europei (e non solo): al riguardo, si ricorda la recente entrata in vigore della cd. «IV Direttiva antiriciclaggio», n. 2015/849, a dimostrazione del costante impegno dell'UE nel contrastare ogni forma di criminalità organizzata, che minaccia «l'integrità e la stabilità del settore finanziario»<sup>1</sup>. In precedenza, la Direttiva 91/308/CEE del Consiglio europea aveva provveduto a definire il concetto di «riciclaggio dei proventi di attività illecite» esclusivamente, però, in relazione ai reati connessi con il traffico di stupefacenti, imponendo obblighi esclusivamente a carico del settore finanziario; successivamente con la Direttiva 2001/97/CE si andava a raffinare la definizione della fattispecie di «riciclaggio», prevedendo un novero più ampio di reati presupposto, al fine di agevolare la segnalazione delle operazioni sospette, nonché la cooperazione internazionale. Infine, allineandosi alle Raccomandazioni del GAFI del 2003,

---

<sup>1</sup> Cfr. Direttiva UE 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la Direttiva 2006/70/CE della Commissione, 20 maggio 2015, «Gazzetta Ufficiale Unione Europea», L 141/73, 5 giugno 2015, *Considerando* n. 1.



sono entrate in vigore le Direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE, che vanno ad intensificare le misure di controllo sull'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi delle attività criminose, nonché di finanziamento del terrorismo.

In tale contesto, anche il «portone di bronzo» del più piccolo Stato del mondo si apre alle necessità dei tempi, con la consapevolezza che «il bene comune è sempre più minacciato dalla criminalità transnazionale e dall'uso improprio del mercato e dell'economia, nonché dal terrorismo»<sup>2</sup>: nel dicembre 2009, infatti, la Santa Sede (in nome e per conto dello Stato Città del Vaticano) ratifica la Convenzione monetaria 2010/C 28/05 assumendo l'impegno di adottare tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto delle Direttive e degli atti giuridici comunitari, per prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio<sup>3</sup>.

Segue, quindi, a partire dicembre 2010 un'importante opera di innovazione legislativa, inaugurata da Benedetto XVI e proseguita da Francesco, del sistema finanziario, penale (e tributario) vaticano al fine di adeguarsi agli standard internazionali e comunitari. Sullo sfondo il peculiare legame del (rinnovato) Diritto vaticano con il Diritto canonico, che costituisce la «prima fonte normativa e primo criterio di riferimento interpretativo» dell'ordinamento statale vaticano<sup>4</sup>.

Nell'ambito di questo inscindibile legame tra ordinamento canonico e vaticano, fino a tempi molto recenti, si poteva pacificamente affermare che tale vincolo fosse «a senso unico»: solo il Diritto canonico veniva recepito dal Diritto vaticano ed esercitava un'influenza diretta sul ordinamento statale (e non viceversa)<sup>5</sup>. Tuttavia, sottolineando uno degli aspetti forse più interessanti – a mio avviso – della recente normativa introdotta, si ravvisa un fenomeno di

---

<sup>2</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «Ai nostri tempi», sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale, 11 luglio 2013.

<sup>3</sup> Sul tema del rapporto tra le recenti riforme vaticane e la normativa europea, v. E. Bani, P. Consorti, *Finanze Vaticane e Unione europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2015.

<sup>4</sup> Cfr. Benedetto XVI, *Motu Proprio* «Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano», n. XXLI, 1° ottobre 2008, «AAS suppl.», LXXIX, 200, art. 1.1.

<sup>5</sup> Cfr. G. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 161.

dilatazione del Diritto vaticano oltre i suoi naturali confini. Infatti, con il *Motu Proprio* «La Sede Apostolica» (30 dicembre 2010), Benedetto XVI delega «i competenti organi giudiziari dello Stato Città del Vaticano ad esercitare la giurisdizione nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli enti dipendenti dalla Santa Sede» che svolgono professionalmente attività economico-finanziaria. In tal caso è, quindi il Diritto vaticano che obbliga soggetti di Diritto canonico, attuando una «erosione dell'impenetrabilità dell'ordinamento canonico»<sup>6</sup> stesso. La strada inaugurata da Benedetto XVI viene seguita dal suo successore Francesco, il quale con *Motu Proprio* «Ai nostri tempi» (11 luglio 2013) dispone l'estensione della giurisdizione penale vaticana, in riferimento ai reati indicati nelle recenti Leggi nn. VIII e IX (di modifica e integrazione del Codice penale e di procedura penale) alle persone ed enti operanti per la Santa Sede; infine con *Motu Proprio* «La Promozione» si ribadisce in maniera più netta e semanticamente più incisiva, che «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: misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria».

Un'importante opera di riforma, che non si è limitata a interessare solo il settore penale, mediante l'introduzione di nuove fattispecie di illecito, come il reato di riciclaggio, autoriciclaggio, terrorismo, etc., connessi anche con la previsione di nuove forme di responsabilità degli enti collettivi<sup>7</sup>, ma ha avuto riflessi in ambito tributario e amministrativo, introducendo nuove misure in materia di vigilanza, *compliance* ed informazione finanziaria; un'imponente

---

<sup>6</sup> Cfr. G. Dalla Torre, G. Boni (a cura di), *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 137.

<sup>7</sup> Sul peculiare intreccio tra reato di autoriciclaggio e responsabilità degli enti, v. C. Piergallini, *Autoriciclaggio, concorso di persone e responsabilità dell'ente: un groviglio di problematica ricomposizione*, in F. Curi, M. Mantovani, S. Tordini Cagli, V. Torre (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna, BUP, vol. I, pp. 739-753.

riforma che ha investito uno Stato *enclave* di appena quarantotto ettari, che rappresentano, come affermava Pio XI «quel tanto di corpo che basta per tenere unita l'anima», ossia quella porzione di territorio che «basta come supporto della sovranità»; sovranità pienamente espressa attraverso il proprio ordinamento giuridico, che in tutte le sue peculiarità e complessità rilevate nel corso del lavoro di ricerca che segue, si allinea alle necessità dell'attuale epoca della globalizzazione (giuridica ed economica), restando comunque ancorato ai cardini del Diritto canonico e del Diritto divino.

# CAPITOLO I

## Stato Città del Vaticano e Santa Sede

### Linee evolutive della legislazione antiriciclaggio vaticana

SOMMARIO – 1. Ambito applicativo della nuova normativa antiriciclaggio tra Santa Sede e Stato Città del Vaticano – 1.1. Trattato lateranense e composizione della Questione romana. Caratteri costitutivi e specificità dello Stato Vaticano – 2. L’articolato sistema delle fonti. Richiami al Diritto canonico e riflessi di Diritto divino – 3. Ordinamento giuridico dello Stato Città del Vaticano: la *plenitudo potestatis in temporalibus* e l’esercizio dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. La posizione della Santa Sede nella comunità internazionale – 4. Le Convenzioni monetarie stipulate dallo Stato Città del Vaticano con l’Italia e l’Unione Europea. Peculiari forme di articolazione dello *ius monetae* tra lira e euro – 5. Nuova disciplina in tema di prevenzione della frode e contraffazione delle monete e banconote in euro (Leggi nn. CXXVIII, CXXIX e CXXX del 30 dicembre 2010) – 6. Il *Motu Proprio* di Benedetto XVI. La costituzione dell’AIF e il primo sistema di norme in materia di antiriciclaggio – 6.1. Legge n. CXXVII del 2010. Primi regolamenti e provvedimenti attuativi – 7. *First Mutual Evaluation Report* (MER) sulla normativa antiriciclaggio vaticana. Tra innovazioni e criticità – 7.1. Allineamento alle direttive di Moneyval. Primi sviluppi normativi

#### ***1. Ambito applicativo della nuova normativa antiriciclaggio tra Santa Sede e Stato Città del Vaticano.***

Il recente processo di formazione normativa in materia di misure di prevenzione e contrasto al riciclaggio e finanziamento del terrorismo, iniziato sotto il Pontificato di Benedetto XVI e tuttora *in itinere*, non ha interessato esclusivamente lo Stato Città del Vaticano, ma anche la Santa Sede<sup>8</sup>, in quanto

---

<sup>8</sup> Per una definizione di Santa sede, P.A. D’Avack, *Santa Sede* in A. Azara, E. Eula (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1968. «La Chiesa cattolica si afferma, come è noto, una *societas iuridice perfecta*, cioè, per usare la nostra terminologia giuspubblicistica, un ordinamento giuridico primario. Come tale essa ha naturalmente insito in sé il carattere della sovranità: L’ente che per dogma di Fede esercita tale sovranità nella Chiesa e per la Chiesa e la

ordinamento distinto da quello dello Stato della Città del Vaticano. E' opportuno precisare che il *Codex Iuris Canonici*, con l'espressione «Santa Sede», identifica l'Autorità suprema della Chiesa: non solo il Papa nella sua qualità di Vescovo di Roma e capo del Collegio degli Episcopi, ma anche, se non risulta diversamente dalla natura della questione o dal contesto, la Segreteria di Stato, il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa (denominata, dal 1989, Seconda Sezione della Segreteria di Stato), il Collegio cardinalizio, gli uffici e gli altri organismi della Curia romana<sup>9</sup>. Nel suo significato plurimo, inoltre, coincide con l'ufficio del Pontefice che gode di una potestà «ordinaria, suprema, piena, immediata ed universale sulla Chiesa»<sup>10</sup>.

In altri termini, per Santa Sede, *strictu sensu*, si intende l'ufficio primaziale del Sommo Pontefice, che ha responsabilità piena sul governo sulla Chiesa universale; in senso lato, invece, si fa riferimento anche agli istituti della Curia romana che collaborano con il Papa.

---

S. Sede. (...) La Santa Sede non è un semplice ufficio, ma una vera persona giuridica, come tale creata e istituita dal Cristo».

<sup>9</sup> Cfr. *Codex Iuris Canonici* (CJC), can. 361, «Col nome di Sede Apostolica o Santa Sede si intendono nel codice non solo il Romano Pontefice, ma anche, se non risulta diversamente dalla natura della questione o dal contesto, la Segreteria di Stato, il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa e gli altri Organismi della Curia Romana»; ivi, can. 360, «La Curia Romana, mediante la quale il Sommo Pontefice è solito trattare le questioni della Chiesa universale, e che in suo nome e con la sua autorità adempie alla propria funzione per il bene e a servizio delle Chiese, è composta dalla Segreteria di Stato o Papale, dal Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa, dalle Congregazioni, dai Tribunali, e da altri Organismi; la loro costituzione e competenza vengono definite da una legge peculiare». V., anche G. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 145 ss.

<sup>10</sup>Il Sommo Pontefice, quale vescovo di Roma, gode di una potestà ordinaria, suprema, piena, immediata ed universale sulla chiesa. Al riguardo, CJC, can. 331, «Il Vescovo della Chiesa di Roma, in cui permane l'ufficio concesso dal Signore singolarmente a Pietro, primo degli Apostoli, e che deve essere trasmesso ai suoi successori, è capo del Collegio dei Vescovi, Vicario di Cristo e Pastore qui in terra della Chiesa universale; egli perciò, in forza del suo ufficio, ha potestà ordinaria suprema, piena, immediata e universale sulla Chiesa, potestà che può sempre esercitare liberamente». V., anche, cann. 332-335.

La Santa Sede è, quindi, l'organo di governo della Chiesa cattolica; nell'ambito dell'ordinamento canonico<sup>11</sup>, il fondamento del suo peculiare ruolo è dato dalla positiva volontà di Gesù Cristo di fondare la Chiesa quale società religiosa monarchica, conferendo a Pietro e ai suoi successori, i Romani Pontefici, il primato di giurisdizione pieno e supremo, unito a un potere di insegnamento, santificazione e direzione di tutte le chiese e dei singoli fedeli, cui è annesso il diritto di suprema amministrazione, istanza giudiziale, confortato dal carisma dell'infalibilità<sup>12</sup>.

Sul piano funzionale, Santa Sede e Stato della Città del Vaticano, sono indissolubilmente uniti nella persona del Sommo Pontefice, che è *Capo dello Stato*, a cui è conferita la pienezza dei poteri legislativo, giudiziario ed esecutivo<sup>13</sup>, esercitati personalmente o avvalendosi della collaborazione degli uffici, congregazioni e tribunali.

Ai fini di un corretto inquadramento del tema in trattazione, risulta di interesse soffermarsi sulla costituzione dello Stato Città del Vaticano, sulle peculiarità che caratterizzano «il più piccolo Stato del mondo», nonché sull'ordinamento giuridico e il sistema delle fonti che lo reggono.

---

<sup>11</sup> Cfr. CJC, can. 113, «1. La Chiesa cattolica e la Sede Apostolica sono persone morali in forza della stessa disposizione divina. 2. Nella Chiesa, oltre alle persone fisiche, ci sono anche le persone giuridiche, soggetti cioè nel diritto canonico di obblighi e di diritti che corrispondono alla loro natura». Va precisato che Santa Sede e Sede Apostolica, nel Codice di diritto Canonico sono sinonimi; la Sede Apostolica è, quindi, l'ufficio del primato del Papa che governa la società dei fedeli (Chiesa) quale realizzazione storica e temporale del Corpo mistico di Cristo».

<sup>12</sup> Cfr. S. Ireneo, *Adv. haeres.* III, 3, 2: *SCh* 211, 33: «Pastore dell'intero gregge del Signore è il Vescovo della Chiesa di Roma, nella quale il Beato Apostolo Pietro, per sovrana disposizione della Provvidenza divina, rese a Cristo col martirio la suprema testimonianza del sangue. È pertanto ben comprensibile che la legittima successione apostolica in questa Sede, con la quale «a causa dell'alta preminenza deve trovarsi in accordo ogni Chiesa», sia stata sempre oggetto di speciali attenzioni».

<sup>13</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, *Motu Proprio* «Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano», s.n., 26 novembre 2000, «AAS Suppl.», LXXI, 2000; tale legge entra in vigore il 22 febbraio 2001.

### ***1.1. Trattato lateranense e composizione della Questione romana. Caratteri costitutivi e specificità dello Stato Vaticano.***

La storia insegna che il 20 settembre 1870 l'esercito italiano, sotto la guida di Vittorio Emanuele II, occupa *manu militari* la città di Roma e lo Stato Pontificio, retto da Pio IX, cessa di esistere per *debellatio*. «L'estinzione di uno Stato – secondo il diritto pubblico e quello internazionale – comporta la cessazione dei suoi diritti fondamentali, cioè dei diritti indispensabili affinché esso possa esistere giuridicamente ed avere i suoi caratteri distintivi come Stato. Ciò non poteva non avvenire, in linea di massima, anche a seguito dell'estinzione dello Stato pontificio»<sup>14</sup>.

Successivamente alla citata *debellatio*, venuta meno la sovranità territoriale, il Pontefice resta a Roma «sotto dominazione ostile», rifiutando il tentativo di accordo proposto (unilateralmente) dal legislatore italiano mediante l'emanazione della Legge sulle Guarentigie<sup>15</sup>; segue la nota vicenda del *non expedit* (1874)<sup>16</sup> fino ad arrivare, dopo un sessantennio di chiusura totale nei rapporti tra Stato e Chiesa, al 1929 con la composizione della «Questione romana»<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> N. Picardi, *Alle origini della giurisdizione vaticana*, «Historia et ius», 1, 2012, p. 6.

<sup>15</sup> La Legge sulle Guarentigie (Legge n. 241, per le guarentigie del Sommo Pontefice e della Santa Sede e per le relazioni della Chiesa con lo Stato, 13 maggio 1871) annetteva al Regno d'Italia la città e le provincie romane, come «parte integrante di esso» (art. 1), assicurando nel contempo al Sommo Pontefice «la dignità, l'invulnerabilità e le prerogative personali di sovrano» (art. 2). Nel contempo concedeva il (mero) «godimento» dei Palazzi Apostolici del Vaticano e del Laterano (con tutti gli edifici, i giardini e terreni annessi, compresi i musei, la biblioteca e le collezioni di arte e di archeologia ivi esistenti, nonché della Villa di Castel Gandolfo con tutte le pertinenze e dipendenze, art. 5) che restavano comunque di proprietà dello Stato italiano. Si trattava, quindi, di una legge unilaterale del Regno, mai accettata dal Pontefice.

<sup>16</sup> Pio IX, come noto, vieta esplicitamente ai cattolici italiani di partecipare alle elezioni politiche nonché di accettare cariche a senatore o deputato, per non dare un implicito riconoscimento alla legittimità del governo italiano, v. Picardi, *Alle origini della giurisdizione vaticana*, cit., p. 6.

<sup>17</sup> Per gli eventi che precedettero l'istituzione dello S.C.V., cfr. A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1971.

La genesi dello Stato Vaticano, infatti, viene temporalmente collocata l'11 febbraio 1929 con la stipula dei Patti Lateranensi e, in particolare, del Trattato lateranense; le trattative per la sottoscrizione degli Accordi cominciarono nel 1926, e si perfezionarono il 7 giugno 1929 con lo scambio delle ratifiche tra Santa Sede e Italia<sup>18</sup>. In tale atto internazionale le Parti contraenti riconoscono l'opportunità di eliminare ogni ragione di dissidio esistente, addivenendo ad una sistemazione definitiva dei reciproci rapporti ed assicurando alla Santa Sede, in modo stabile, una condizione di fatto e di diritto che le garantisca l'assoluta indipendenza, per l'adempimento della Sua peculiare missione nel mondo; si riconosce, quindi, risolta in modo definitivo ed irrevocabile la citata «Questione romana»<sup>19</sup>. Contestualmente, al fine di assicurare alla Santa Sede anche sovranità nel campo internazionale, si costituisce, con tutte le peculiarità del caso, la Città del Vaticano, riconoscendo alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana<sup>20</sup>. Da sottolineare che lo «spazio di sovranità» riconosciuto alla Santa Sede nel 1929 coincide con lo «spazio di godimento» concesso con la legge delle Guarentigie del 1871; cambia, tuttavia, il presupposto giuridico in quanto con il Trattato si crea uno Stato patrimonio del Sovrano, costituito non per provvedere all'organizzazione sociale dei cittadini ma per assicurare l'indipendenza e sovranità della Santa

---

<sup>18</sup> Cfr. Trattato fra la Santa Sede e l'Italia, 11 febbraio 1929, «AAS», XXI, 1929, 6, pp. 209-295, *Premessa*: «Sua Santità il Sommo Pontefice Pio XI e Sua Maestà Vittorio Emanuele III Re d'Italia, hanno risoluto di stipulare un Trattato, nominando a tale effetto due Plenipotenziari, cioè per parte di Sua Santità, Sua Eminenza Reverendissima il Signor Cardinale Pietro Gasparri, Suo Segretario di Stato, e per parte di Sua Maestà, Sua Eccellenza il Signor Cavaliere Benito Mussolini, Primo Ministro e Capo del Governo».

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*. Sulla medesima *quaestio iuris* v. anche, art. 26, Trattato cit.: «La Santa Sede ritiene che con gli accordi, i quali sono oggi sottoscritti, Le viene assicurato adeguatamente quanto Le occorre per provvedere con la dovuta libertà ed indipendenza al governo pastorale della Diocesi di Roma e della Chiesa Cattolica in Italia e nel mondo; dichiara definitivamente ed irrevocabilmente composta e quindi eliminata la “questione romana” e riconosce il Regno d'Italia sotto la dinastia di Casa Savoia con Roma capitale dello Stato italiano.

Alla sua volta l'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice.

È abrogata la legge 13 maggio 1871 n. 214 e qualunque altra disposizione contraria al presente Trattato».



Sede in ambito internazionale. Uno Stato strumentale, quindi, che funge «da piedistallo alla sovranità della Santa Sede»<sup>21</sup> ma, come ogni altro Stato<sup>22</sup>, è contraddistinto da elementi costitutivi quali il territorio, la popolazione e la normazione<sup>23</sup>.

*In primis*, per ciò che concerne il territorio lo SCV è un *enclave*<sup>24</sup> esteso per soli 0,49 Km<sup>2</sup> comprensivo del sottosuolo e dello spazio atmosferico

---

<sup>21</sup> Cfr. F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 5<sup>a</sup> ed., 2000, p. 252.

<sup>22</sup> A.C. Jemolo, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, «Rivista di Diritto internazionale», XXI, 1929, p. 193.

<sup>23</sup> Cfr. F. Ruffini, *Lo Stato della Città del Vaticano. Considerazioni critiche*, ora in *Scritti giuridici minori*, Milano, Giuffrè, 1936, vol. I, pp. 295 ss.; W. Schulz, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, Città del Vaticano, Pontificia Università lateranense, 1981-1982, voll. I-II; Id., *Leggi e disposizioni usuali dello Stato Città del Vaticano*, Città del Vaticano, Pontificia Università lateranense, 1981; J.I. Arrieta, *Codice di norme vaticane*, Venezia, Marcianum Press, 2006; G. Corbellini, *Il Vaticano e le sue Leggi*, «Europa 2000-Rivista bimestrale di cultura europea», XXII, 2009, p. 19; Id., *Leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, Città del Vaticano, Pontificia Università lateranense, 2007, vol. III; Id., *Il governo dello Stato della Città del Vaticano e la nuova Legge Fondamentale*, «Apollinaris», LXXVII, 2004, pp. 623-665; P. Ciprotti, *Note sull'aggiornamento della Legislazione penale Vaticana*, «Rivista di diritto internazionale», LIV, 1971; F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze, 1939; ristampata anastatica: Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2005, con Appendici di G. Dalla Torre, P.A. Bonnet, G. Marrone, N. Picardi, G. Boni.; W. Hilgeman, *La nuova Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato Città del Vaticano. Prime note e osservazioni*, «Apollinaris», LXXXIII, 2010, pp. 43-84; Id., *Il governo dello Stato della Città del Vaticano e la nuova Legge fondamentale*, (dissertazione dottorale in Diritto canonico – Pontificia Università Lateranense) Città del Vaticano, Pontificia Università lateranense, 2007; Id., *La nuova Legge fondamentale della Città del Vaticano*, «L'Osservatore Romano», 2 febbraio 2001, p. 5; C. Cardia, *La nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il Rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, «Ius Ecclesiae», XIII, 2001, p. 326; S. Berlingò, *Fonti del diritto ecclesiastico* (voce), in AA.VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, vol. VI, pp. 454 ss.

<sup>24</sup> Autorevole dottrina sottolinea che: «il Vaticano può considerarsi oggi *enclave* dell'Unione Europea oltre che dell'Italia. Il Vaticano può considerarsi oggi *enclave* dell'Unione Europea oltre che dell'Italia e per molti aspetti è trascinato in quella prorompente globalizzazione, anche del diritto, che non risparmia nessuna piazza, per quanto piccola e di venerando lignaggio: certo il Vaticano non può rimanere sordo e noncurante di ciò che avviene al di fuori

sovrastante, tanto che sussiste un espresso divieto di sorvolo<sup>25</sup>. I confini del Vaticano sono espressamente indicati nella pianta che costituisce l'Allegato I al Trattato; regime particolare viene stabilito per piazza San Pietro, la quale resta normalmente aperta e destinata al culto pubblico e soggetta ai poteri di polizia delle autorità italiane che si arrestano, però, ai piedi della scalinata della Basilica. Vigè, quindi, il divieto per le forze dell'ordine nazionali di accedere all'interno della Basilica petrina, salvo che sia espressamente richiesto un intervento da parte dell'autorità competente. Inoltre, qualora la Santa Sede, in vista di particolari funzioni, ritenga opportuno sottrarre temporaneamente piazza di San Pietro al libero transito del pubblico, le autorità italiane, a meno che non siano espressamente autorizzate a rimanere, sono tenute a ritirarsi al di là delle linee esterne del colonnato berniniano e del loro prolungamento<sup>26</sup>.

Inoltre, sempre nel Trattato si definisce un regime di extraterritorialità per taluni immobili che, benché facenti parte del territorio dello Stato italiano, godono delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri<sup>27</sup>.

Peculiarità si registrano soprattutto per ciò che concerne la popolazione dello Stato, in quanto siamo in presenza di uno «Stato Nazione senza popolo»<sup>28</sup>. Infatti, non vigono le tradizionali regole dell'attribuzione della cittadinanza per nascita da genitore cittadino (*ius sanguinis*), per nascita nel

---

del portone di bronzo». V., G. Dalla Torre, G. Boni (a cura di), *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 148.

<sup>25</sup> Cfr. Trattato, cit., art. 7, comma 2: «In conformità alle norme del diritto internazionale, è vietato agli aeromobili di qualsiasi specie di trasvolare sul territorio del Vaticano».

<sup>26</sup> Ivi, art. 3, commi 2-3.

<sup>27</sup> Cfr. Trattato cit., artt. 13, 14, 15 e Allegato II: «Basilica e Palazzo Apostolico Lateranense ed annessi con la Scala Santa; Basilica di S. Maria Maggiore con gli edifici annessi; Basilica di S. Paolo con gli edifici annessi; Palazzo Pontificio di Castel Gandolfo; Palazzo della Dataria; Palazzo della Cancelleria; Palazzo di Propaganda Fide; Palazzo di S. Callisto in Trastevere; Palazzo dei Convertendi (ora Congregazione per la Chiesa Orientale) in Piazza Scossacavalli; Palazzo del S. Offizio e adiacenze; Palazzo del Vicariato in via della Pigna; Immobili sul Gianicolo».

<sup>28</sup> Cfr. G.L. Marrone, *Struttura legislativa fondamentale dello S.C.V.*, «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1986, pp. 3 ss. L'A. sottolinea che siamo in presenza di un aggregato di funzionari, il cui sovrano, non solo non dispone liberamente ma per essi ha stabilito particolari forme di tutela.

territorio dello Stato (*ius soli*) o a seguito di matrimonio con un cittadino (*ius coniugii*); la cittadinanza vaticana si acquista *iure officii*<sup>29</sup>, ossia viene concessa per legge o per specifica autorizzazione a coloro che risiedono stabilmente sul territorio dello Stato e ivi esercitano un ufficio, una carica o un impiego. La cittadinanza si estende anche ai familiari<sup>30</sup>, qualora siano conviventi ed espressamente autorizzati; infine, può anche essere concessa discrezionalmente dal Papa.

Inoltre, tutti i Cardinali godono in Italia degli onori dovuti ai Principi del sangue; quelli residenti in Roma, anche fuori della Città del Vaticano, sono a tutti gli effetti cittadini della medesima<sup>31</sup>. La cittadinanza vaticana è inoltre cumulabile con quella dello Stato di originaria appartenenza, in quanto ai sensi dell'art. 9 del Trattato, alle persone residenti in Vaticano sono applicabili nel territorio dello Stato italiano, anche nelle materie in cui deve essere osservata la legge personale, le norme della legislazione italiana, e nei confronti degli stranieri quella dello Stato di appartenenza.

La perdita della cittadinanza può, invece, avvenire se ricorrono tre specifiche circostanze: la rinuncia volontaria all'incarico pontificio (per *atto volontario*), la revoca dell'incarico (per *atto autoritativo*) o *ope legis*, in ipotesi di cessazione dell'ufficio ricoperto per raggiungimento dei limiti di età e comporta l'automatico acquisto della cittadinanza italiana<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. Trattato, cit., artt. 9 e 10. Come ulteriori riferimenti normativi, v. Legge n. III, *Sulla cittadinanza e il soggiorno*, 7 giugno 1929, successivamente abrogata e sostituita dalla Legge n. CXXXI, *Sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, 22 febbraio 2011. Tra ulteriori disposizioni in materia di cittadinanza si annoverano: Legge n. CXIX, 21 novembre 1987, che approva l'ordinamento giudiziario dello S.C.V. e che prevede tra l'altro l'attribuzione della cittadinanza per il Giudice unico; Regolamento della Guardia Svizzera, 16 gennaio 2006, in cui si stabilisce che i componenti del Corpo risiedano stabilmente nello SCV, nel quartiere loro assegnato, e durante *munere* siano ad ogni effetto considerati cittadini vaticani. Sul tema, v. A. Sarais, *La cittadinanza vaticana*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2012.

<sup>30</sup> Si tratta del coniuge, dei figli, degli ascendenti, dei fratelli e delle sorelle di un cittadino vaticano.

<sup>31</sup> Cfr. Trattato, cit., art. 21, comma 1.

<sup>32</sup> Picardi, *Alle origini della giurisdizione vaticana*, cit., p. 24.

Infine, per ciò che concerne la struttura organizzativa, lo SCV è una monarchia assoluta elettiva in cui la sovranità appartiene al Sommo Pontefice il quale raccoglie in sé la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario<sup>33</sup>.

In aggiunta, il canone 1404 del vigente *Codex Iuris Canonici*, ribadisce il principio del *prima sedes a nemine iudicatur* (la prima Sede non è giudicata da nessuno)<sup>34</sup>, da cui deriva non solo l'immunità personale assoluta del Pontefice ma anche «una vera e propria sovranità della Santa Sede in forza di una condizione giuridica preminente e superiore, quale *societas in suo genere maxima*»<sup>35</sup>.

## ***2. L'articolato sistema delle fonti. Richiami al Diritto canonico e riflessi di Diritto divino.***

Nello Stato Città del Vaticano si rileva una specificità anche nel sistema delle fonti. Il Trattato lateranense che «ha dato vita» allo SCV ne rappresenta anche «l'indefettibile presupposto storico-giuridico»<sup>36</sup> del sistema delle fonti del diritto. Le prime sei leggi cardine del nuovo Stato sono state promulgate, di *Motu Proprio* di Pio IX, lo stesso giorno in cui venivano scambiate le Ratifiche dei Patti Lateranensi (7 giugno 1929)<sup>37</sup>. Nel dettaglio, entravano in vigore le

---

<sup>33</sup> Cfr. Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano, 26 novembre 2000, cit., art. 1 che riprende testualmente l'art. 1 della abrogata Legge Fondamentale n. I, 7 giugno 1929, v. *infra* par. 2.

<sup>34</sup> Sul tema, S. Vacca, *Prima Sedes a nemine iudicatur. Genesi e sviluppo storico dell'assioma fino al decreto di Graziano*, Roma, Editrice Pontificia Università Gregoriana, 1993; P.V. Aimone, *Prima sedes a nemine iudicatur: si papa a fide devius*, in M.J. Peláez (a cura di), *Historia de la Iglesia y de las Instituciones eclesíasticas. Trabajos en homenaje a Ferran Valls i Taberner*, Málaga, Universidad de Málaga, Facultad de Derecho, vol. XIV, 1989.

<sup>35</sup> Cfr. G. Casuscelli, *La prima Sede non è giudicata da nessuno (can. 1404 c.j.c.): verso il tramonto di un'utopia*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2014, pp. 10 ss.

<sup>36</sup> Picardi, *Alle origini della giurisdizione vaticana*, cit., p. 44.

<sup>37</sup> Ivi, p. 19. L'A. evidenzia che subito dopo la firma dei Patti Lateranensi, ravvisando la necessità di dotare il nascente SCV di un apparato normativo adeguato, il Sommo Pontefice incaricò l'Avv. Francesco Pacelli e, su richiesta di quest'ultimo, il Prof. Federico Cammeo

seguenti leggi, contraddistinte dalla numerazione romana: Legge fondamentale della Città del Vaticano (n. I); Legge sulle Fonti del Diritto (n. II); Legge sulla cittadinanza e il soggiorno (n. III); Legge sull'Ordinamento amministrativo (n. IV); Legge sull'Ordinamento economico, commerciale e professionale (n. V); Legge di pubblica sicurezza (n. VI).

La legge n. I, rubricata come Legge Fondamentale, individuava l'articolazione degli organi vaticani, cui spettavano le funzioni di governo e l'esercizio dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario (ovviamente in nome e per conto del Pontefice). Recentemente tale legge è stata abrogata e sostituita dalla nuova Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano (26 novembre 2000)<sup>38</sup> emanata sotto il Pontificato di Giovanni Paolo II<sup>39</sup> che, insieme alla nuova Legge sulle Fonti del Diritto del 1° ottobre 2008, n. LXXI<sup>40</sup> (che va ad abrogare e sostituire la Legge n. II del 1929)<sup>41</sup>, costituiscono gli attuali pilastri dell'ordinamento giuridico vaticano.

---

(ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Firenze e di fede ebraica) di strutturare un corpus normativo *ad hoc*.

<sup>38</sup> Per un approfondimento sull'ordinamento giuridico vaticano, v. *infra* par. 2.

<sup>39</sup> Come accennato, la Legge Fondamentale del 26 novembre 2000 viene adottata in sostituzione della precedente emanata nel 1929. Nella *Premessa*, il Pontefice dichiara di aver «preso atto della necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano», al fine di «renderlo sempre meglio rispondente alle finalità istituzionali dello stesso, che esiste a conveniente garanzia della libertà della Sede Apostolica e come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo». In dottrina, C. Cardia, *La nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il Rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, cit., p. 326; J.I. Arrieta, *La nuova Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano, «Ius Ecclesiae»*, vol. XIII, 2001, pp. 247-257.

<sup>40</sup> Cfr. Benedetto XVI, *Motu Proprio* «Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano», n. XXLI, 1° ottobre 2008, «AAS suppl.», LXXIX, 2008. La formulazione del 1929 è stata abrogata al fine di procedere ulteriormente nel sistematico adeguamento e rinnovamento legislativo dell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano.

<sup>41</sup> Cfr. Pio XI, *Motu Proprio*, «Legge sulle Fonti del Diritto», n. II, 7 giugno 1929, «AAS Suppl.», I, 1929, 5-13.

Sul piano della struttura delle fonti, è importate precisare che l'ordinamento vaticano<sup>42</sup> non deve confondersi con l'ordinamento canonico, anche se quest'ultimo viene espressamente riconosciuto come prima fonte normativa e primo criterio di riferimento interpretativo<sup>43</sup>; non a caso la stessa adesione alle norme di diritto internazionale risulta subordinata alle prescrizioni dell'ordinamento canonico<sup>44</sup>.

Necessaria una comparazione con il previgente art. 1 della Legge n. II del 1929 in cui, si richiamavano come «fonti principali del diritto oggettivo» il *Codex Iuris Canonici* e le Costituzioni Apostoliche. Di contro, nell'attuale formulazione si rimanda al Diritto canonico *in toto* che, inteso come sistema giuridico della Chiesa cattolica, è direttamente vigente e può anche ricevere applicazione coattiva, se necessario e previa imposizione dell'autorità statale<sup>45</sup>.

Inoltre, l'ordinamento canonico è indicato anche come «primo criterio di riferimento interpretativo», considerazione del tutto assente nella normativa del 1929; di conseguenza, ogni norma promulgata nello SCV deve essere primariamente interpretata in base all'ordinamento canonico. La vigenza del diritto della Chiesa<sup>46</sup> nello Stato vaticano, il cui sovrano è lo stesso capo della

---

<sup>42</sup> Cfr. P.A. Bonnet, *Le Fonti normative e la funzione legislativa*, in F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 524.

<sup>43</sup> Cfr. Legge sulle Fonti, n. XXLI, 1° ottobre 2008, cit., art. 1.1.

<sup>44</sup> Ivi, art. 1.4.

<sup>45</sup> Sul tema v. A. Sarais, *Alcuni cenni circa i rapporti tra Diritto canonico e le fonti del diritto vaticano*, «Iura Orentalia», vol. IX, 2013, pp. 212 ss.; S. Attolino, *Profili problematici della legge vaticana n. LXXI/2008 sulle fonti del diritto*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), aprile 2010.

<sup>46</sup> Sul rapporto tra diritto canonico e diritto vaticano nel sistema delle fonti, v. G. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 160 ss. L'A. sottolinea che «i rapporti fra ordinamento vaticano e ordinamento canonico possono definirsi di intima connessione su molteplici piani. Sul piano normativo, il diritto canonico integra le fonti del diritto vaticano, come sancito dall'art. 1 della Legge sulle fonti. In tema di legami strutturali, in più casi organi dello Stato della Città del Vaticano costituiscono al contempo organi della Chiesa cattolica. Esiste una connessione tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano sul piano funzionale, giacché la finalità ultima della Città del Vaticano è, come precisato nella premessa del Trattato, di assicurare alla Santa Sede l'assoluta indipendenza per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo. In definitiva si può cogliere uno stretto vincolo che risulta inscindibile, sia

Chiesa e la cui funzione esclusiva è quella di assicurare la tutela dell'indipendenza della Santa Sede, è del tutto connaturale alla sua stessa configurazione<sup>47</sup>. In una diversa prospettiva, se l'ordinamento vaticano non può prescindere da quello canonico (e mai lo ha fatto), può essere vero il contrario, che cioè al fine del governo giuridico della Chiesa cattolica non sussiste un necessario riferimento al diritto vaticano<sup>48</sup>.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, vengono poi indicate come fonti principali del diritto<sup>49</sup> la citata Legge fondamentale e le leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione o dalle altre autorità competenti<sup>50</sup>, nonché «norme di diritto internazionale generale e quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è

---

per ciò che attiene alla necessaria comunanza del soggetto sovrano, sia per ciò che attiene al sottostante rapporto funzionale».

<sup>47</sup> Cfr. Sarais, *Alcuni cenni circa i rapporti tra Diritto canonico e le fonti del diritto vaticano*, cit., p. 215. L'A. rimanda a A. Gianfreda, *La legge sulle fonti dello SCV del 1 ottobre 2008: prime note*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 17, 2009, pp. 365 ss., in cui si richiama il «ruolo essenziale» del Diritto canonico nell'ordinamento giuridico vaticano.

<sup>48</sup> Rivetti, *Stato Città del vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 161 ss.

<sup>49</sup> Sono fonti principali del diritto la legge fondamentale e le leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione o da altre autorità alle quali Egli abbia conferito l'esercizio del potere legislativo. Cfr., sul tema, Hilgeman, *La nuova Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano. Prime note ed osservazioni*, cit., pp. 43-84. In particolare si sottolinea che «la classificazione delle Fonti del Diritto oggettivo nello S.C.V. presenta una interessante particolarità in confronto con gli altri Ordinamenti giuridici positivi, e particolarmente con l'Ordinamento italiano (...) La particolarità consiste nella distinzione tra Fonti principali e Fonti suppletive. Sono Fonti principali del Diritto oggettivo nello S.C.V. tutte le norme giuridiche promulgate dal sommo Pontefice (sia come Capo visibile della Chiesa Cattolica, sia come sovrano dello Stato), e tutte le altre emanate dall'Organo competente dello S.C.V. (Art. 1 della Legge 7 giugno 1929, n. II). Sono invece Fonti suppletive le norme emanate dal Regno d'Italia fino al 7 giugno 1929, nei limiti in cui ad esse il Legislatore vaticano rinvia per il Regolamento di determinate materie (cfr., per il nome di Fonti suppletive, gli artt. 3, 22 e 23 della Legge 7 giugno 1929 n. II)». Sullo stesso tema, v. P. Ciprotti, *Appunti di Diritto privato vaticano*, Roma, Studium, 1938, pp. 19-20.

<sup>50</sup> Legge sulle Fonti n. LXXI, 1° ottobre 2008, cit., art. 1 comma 3: quanto disposto circa le leggi riguarda anche i decreti, i regolamenti e ogni altra disposizione normativa legittimamente emanati.

parte»<sup>51</sup>, salva l'indiscussa preminenza del Diritto canonico. Tale ultimo richiamo, assente nella Legge n. II del 1929, riflette la volontà del Vaticano di adeguarsi all'evoluzione dei tempi e di armonizzare il proprio impianto normativo ai principi di diritto internazionale contenuti nei Trattati / Accordi di cui la Santa Sede è parte.

In questo peculiare sistema delle fonti trova spazio anche la legislazione statale italiana nonché il richiamo al diritto divino, in quanto si stabilisce che nelle materie in cui non provvedono le suindicate fonti si osservano, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati nello Stato Italiano. Tuttavia, il recepimento è disposto purché i medesimi atti normativi non risultino contrari ai precetti di diritto divino, né ai principi generali del diritto canonico<sup>52</sup>, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, vi risultino applicabili<sup>53</sup>.

Con l'espressione diritto divino generalmente si indicano le norme manifestate nella Rivelazione divina, ricavabili dall'Antico e Nuovo Testamento espressione di «esigenze di giustizia e dei principi superiori, che, rappresentativi della volontà di Cristo o ancor prima, insiti nel disegno ordinatore della Creazione, hanno conseguenze nel campo del diritto umano, che non può contrastare con i precetti che da tali esigenze e principi

---

<sup>51</sup> Ivi, art. 1 comma 4.

<sup>52</sup> Il diritto canonico, dunque, inteso come sistema giuridico della Chiesa cattolica è immediatamente applicabile nella Città del Vaticano. Le norme canoniche esistono come norme statuali e sono passibili di coazione, anche attraverso il sistema giurisdizionale dello Stato.

<sup>53</sup> Cfr. Legge sulle Fonti n. LXXI, 1° ottobre 2008, cit., art. 3. La precedente formulazione (Legge n. II, 7 giugno 1929, cit., art. 3) prevedeva che: «nelle materie, alle quali non provvedono le fonti indicate all'art. 1, si osservano, in via suppletiva e fino a che non siano provveduto con leggi proprie della Città del Vaticano, le leggi emanate dal Regno d'Italia fino alla data di entrata in vigore della presente insieme ai loro regolamenti generali ed a quelli locali della Provincia e del Governatorato di Roma, indicati negli articoli seguenti e colle modificazioni e limitazioni specificate nei medesimi, sempre che dette leggi non siano contrari ai precetti di diritto divino né ai principi generali del diritto canonico nonché alle norme del Trattato e del Concordato stipulati fra la Santa Sede ed il Regno d'Italia nell' 11 febbraio 1929 e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili».



derivano»<sup>54</sup>. Il diritto divino, quindi, vige a prescindere dal legislatore umano, è per sua insita natura imm modificabile, ma può essere oggetto di approfondimenti da parte del Magistero della Chiesa.

Ne deriva che il diritto canonico, cioè il diritto della Chiesa, poggiando sulla piattaforma del diritto divino, opera in funzione di quest'ultimo, che a sua volta viene tradotto in termini positivi e formalizzato al fine di essere compiutamente applicato<sup>55</sup>. In altri termini, il diritto divino rappresenta una cornice unitaria, all'interno della quale l'ordinamento canonico e la legislazione vaticana esistono in maniera sintonica<sup>56</sup>.

Per ciò che concerne, invece, il richiamo al diritto italiano, come fonte suppletiva, va sottolineato che esso vige nell'ordinamento vaticano solo previo recepimento<sup>57</sup> e, a differenza della previgente formulazione, non è più automaticamente applicabile. Sicuramente la *ratio* sottesa alla scelta di evitare un recepimento automatico e *in toto* della legislazione statuale italiana, si riscontra nell'ipertrofia normativa che affligge il nostro ordinamento giuridico, generando spesso scarsa chiarezza del contenuto normativo a causa del flusso continuo di norme abrogate, sostituite e modificate<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup>Attolino, *Profili problematici della legge vaticana n. LXXI/2008 sulle fonti del diritto*, cit., p. 9.

<sup>55</sup>*Ibidem*. L'A. richiama anche V. Del Giudice, *Nozioni di diritto canonico*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 24 ss.; P. Fedele, *Discorsi sul diritto canonico*, Roma, Officium Libri Cattolici, 1973, pp. 108 ss. V., anche A. Zanotti, G. Boni, *Introduzione*, in AA.VV., *Il Codice di Diritto Canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo*, Bologna, Minerva Edizioni, 2006; A. Zanotti, *Riforma del Concordato e diritto canonico*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 2004.

<sup>56</sup>Attolino, *Profili problematici della legge vaticana n. LXXI/2008 sulle fonti del diritto*, cit., p. 9.

<sup>57</sup> Cfr. il principio della *canonizatio legum civilium*, espresso nel can. 22 CJC: «Le leggi civili alle quali il diritto della Chiesa rimanda, vengano osservate nel diritto canonico con i medesimi effetti, in quanto non siano contrarie al diritto divino e se il diritto canonico non dispone altrimenti». Per un'ampia e completa trattazione sul tema, v. G. Boni, *La rilevanza del diritto dello stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, Giuffrè, Milano, 1998.

<sup>58</sup> Sul tema, V. Tozzi, *Lo Stato della Città del Vaticano rifiuta le leggi italiane*, «Stato, chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 12 gennaio 2009; S. Attolino, *Profili problematici della legge vaticana n. LXXI/2008 sulle fonti del diritto*, «Diritto

Autorevole dottrina sottolinea anche che, in realtà, nemmeno nel 1929 esisteva un recepimento automatico della legislazione futura dello Stato italiano ed erano solo recepite norme già conosciute, precisamente quelle «emanate dal Regno d'Italia» fino a quella data<sup>59</sup>.

Inoltre, la clausola del «previo recepimento», comunque rappresentativa di un atteggiamento più prudente del legislatore vaticano rispetto al passato, dimostra anche un rafforzamento dell'identità statale vaticana, «un comportamento senza dubbio legittimo in un ordinamento sovrano che può unilateralmente normarsi: la legge italiana vige *non ex auctoritate sua*, ma per volontà del legislatore di quest'ultimo che la “vaticanizza”»<sup>60</sup>.

Sul profilo della tecnica normativa, è d'obbligo un accenno alle differenti modalità di rinvio al diritto canonico (rinvio dinamico) e al diritto italiano (rinvio statico).

Per ciò che concerne il rinvio dinamico, comporta una recezione dell'intero ordinamento canonico nella sua effettiva vigenza: «nello SCV si applica, come diritto dello Stato il diritto canonico effettivamente vigente nell'ordinamento

---

e religioni», 1, 2010, pp. 13 ss.; P. Colella, *Brevi note in tema di vigenza delle leggi italiane nello Stato della Città del Vaticano*, «Stato, chiese e pluralismo confessionale», (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 12 gennaio 2009.

<sup>59</sup> Cfr. Dalla Torre, Boni, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, cit., p. 22. Nello stesso senso cfr. Hilgeman, *La nuova legge sulle fonti del diritto dello Stato della Città del Vaticano. Prime note ed osservazioni*, cit., pp. 49-50: «nella Legge sulle Fonti del 1929 era prevista la recezione della Legislazione italiana vigente fino a tutto il 7 giugno 1929, ma ciò solo in via suppletiva fino a che non si fosse provveduto con leggi proprie dello S.C.V. (il che evidentemente, nonostante il recente fraintendimento di diversi organi di stampa sul reale intento legislativo, non implicava l'introduzione di alcun meccanismo di recezione automatica della Legislazione italiana)»; N. Picardi, *Relazione del promotore di giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012*, Città del Vaticano, 14 gennaio 2012, p. 55: «Sul punto [...] nulla è cambiato con il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa sulle fonti» (cfr. anche Id., *Nell'ottantesimo anniversario della giurisdizione vaticana*, in G. Dalla Torre (a cura di), *Studi in onore di Giovanni Giacobbe*, Milano, Giuffrè, 2010, vol. I - *Teoria generale, persone e famiglia*, p. 182); A. Sarais, *Le fonti del diritto vaticano*, con Prefazione di S.E. Mons. G. Corbellini, Città del Vaticano, Libreria editrice vaticana, 2012, p. 144 ss.

<sup>60</sup> Cfr. Boni, Dalla Torre, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, cit., p. 24. V., inoltre, P.A. D'Avack, *Vaticano (Stato della Città del)* (voce), in A. Azara, E. Eula (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1975, vol. XX, p. 577.

canonico. Le vicende di innovazione, modificazione o abrogazione interne al sistema canonico si riflettono direttamente e automaticamente nel diritto applicabile allo SCV»<sup>61</sup>; di contro, la normativa italiana viene recepita nell'ordinamento vaticano «nella forma statica che esse presentano al momento del recepimento»<sup>62</sup>: le norme sono come cristallizzate e risulta del tutto ininfluenza l'evoluzione normativa che subiscono nello Stato di origine.

Un esempio esplicativo – che serva anche da collegamento per trattare la successiva tematica rilevante ai fini del completamento dell'analisi del sistema delle fonti vaticane – è dato dal recepimento, nello SCV, dei Codici vigenti in Italia.

Infatti, ai sensi dell'art. 4 della Legge sulle Fonti, in Vaticano si osserva il Codice civile italiano del 16 marzo 1942 con le leggi che lo hanno modificato fino all'entrata in vigore della Legge n. LXXI/2008. Il recepimento è disposto purchè gli atti normativi emanati dal legislatore statale «non risultino contrari ai precetti di diritto divino, né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili»<sup>63</sup>. In precedenza, ai sensi e per gli effetti della (previgente) Legge n. II/1929<sup>64</sup>,

---

<sup>61</sup> Cfr. Sarais, *Alcuni cenni circa i rapporti tra Diritto canonico e le fonti del diritto vaticano*, cit., pp. 220 ss.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> Cfr. Legge sulle Fonti n. LXXI, 1° ottobre 2008, cit., art. 3, comma 2.

<sup>64</sup> Cfr. Legge n. II, 7 giugno 1929, art. 11-12. Nello specifico, l'art. 11, così recita: «Sotto le riserve specificate nell'articolo 3, si osserva nella Città del Vaticano il vigente Codice civile del Regno d'Italia, insieme con le leggi che lo hanno modificato od integrato e coi relativi regolamenti fino all'entrata in vigore della presente, salve le seguenti modificazioni: a) la cittadinanza vaticana è regolata, conforme al Trattato fra la Santa Sede e il Regno d'Italia, dalla legge in data odierna, numero III; b) la capacità a compiere qualsiasi atto giuridico, ad acquistare e disporre per negozio tra vivi o a causa di morte dei chierici e dei religiosi, che siano cittadini vaticani, è regolata dalla legge canonica; c) il matrimonio è pure esclusivamente regolato dalla stessa legge; d) l'adozione è autorizzata dal Sommo Pontefice; e) la prescrizione, quanto ai beni ecclesiastici, resta regolata dai canoni 1508- 1512 del *Codex Iuris canonici*, osservandosi inoltre il disposto dal canone 63 § 2 del medesimo *Codex*; f) le donazioni ed i lasciti per causa di morte a favore delle pie cause sono regolati dai canoni 1513-1517 dello stesso *Codex*; g) gli atti di nascita, di matrimonio e di morte sono redatti in occasione del battesimo o del matrimonio o della celebrazione dei funerali e conservati dal parroco, che ne

veniva recepito il Codice civile italiano del 1865 nonché il Codice del Commercio del 1882.

Sul punto, va inoltre ricordato che il legislatore vaticano stabilisce, in materia civilistica, una riserva<sup>65</sup> su specifiche materie che trovano nel diritto canonico / vaticano una regolamentazione più adeguata, come ad esempio in tema di matrimonio, di capacità di agire dei chierici, di rapporti di lavoro, di cittadinanza, etc...<sup>66</sup>.

---

rimette copia al Governatore; h) i registri di cittadinanza e di anagrafe sono tenuti dal Governatore, a mezzo dell'ufficio all'uopo designato; i) le funzioni di notaio sono esercitate da avvocati concistoriali designati dal Governatore, osservandosi, sempre sotto le riserve dell'articolo 3, la legislazione notarile del Regno d'Italia; l'archivio notarile è tenuto presso il Governatorato; l) le funzioni del conservatore delle ipoteche, agli affetti delle trascrizioni e delle iscrizioni ipotecarie, sono esercitate da un ufficio presso il Governatorato. Lo stesso ufficio provvede anche alla tenuta e conservazione del catasto, sempre secondo la legislazione italiana, sotto le solite riserve. Sono presi, occorrendo, accordi fra il Governatorato e i competenti uffici italiani del Conservatore delle ipoteche e del Catasto per regolare in via transitoria la materia delle trascrizioni, delle iscrizioni ipotecarie e del catasto e per il trapasso dei relativi registri ed atti»; l'art. 12, inerente il recepimento del Codice del Commercio, così stabilisce: «Sotto le riserve specificate nell'articolo 3, si osserva nella Città del Vaticano il Codice di commercio del Regno d'Italia, insieme con le leggi che lo hanno modificato ed integrato e ai relativi regolamenti fino all'entrata in vigore della presente, e limitatamente alle cambiali, agli assegni bancari ed agli assegni circolari emessi o pagabili nella Città del Vaticano, nonché alle assicurazioni delle persone residenti o delle cose che si trovino in detta città. Quando, a tenore della legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale, sia autorizzato nella Città del Vaticano l'impianto o l'esercizio di aziende od imprese commerciali od industriali, si intendono applicabili di pieno diritto, sempre che non sia disposto altrimenti nell'atto di autorizzazione, le norme generali e quelle speciali per la materia cui si riferisce l'azienda od impresa autorizzata, risultanti dal Codice di commercio, dalle leggi commerciali e dagli usi commerciali vigenti nella città di Roma».

<sup>65</sup> Cfr. Legge sulle Fonti, 1° ottobre 2008, cit., art. 4.

<sup>66</sup> Le materie riservate alla regolamentazione del diritto canonico o vaticano, sono tassativamente previste ex art. 4, lett. a)-m), legge sulle Fonti, cit. Nel dettaglio esse sono: «a) la cittadinanza vaticana è regolata da apposita legge vaticana; b) la capacità a compiere qualsiasi atto giuridico, ad acquistare e disporre per negozio tra vivi o a causa di morte dei chierici, dei membri degli Istituti di vita consacrata religiosi e delle Società di vita apostolica, che siano cittadini vaticani, è regolata dalla legge canonica; c) il matrimonio è regolato esclusivamente dalla legge canonica; d) l'adozione è autorizzata dal Sommo Pontefice; e) la prescrizione, quanto ai beni ecclesiastici, è regolata dai cann. 197-199 e 1268-1270 del *Codex*

Per ciò che concerne, invece, la disciplina processualcivilistica, dopo un primo recepimento del Codice di Procedura Civile del Regno d'Italia<sup>67</sup>, nel 1946 lo Stato vaticano si dota di un proprio Codice, promulgato con *Motu Proprio* di Pio XII<sup>68</sup>; al riguardo la Legge sulle Fonti in esame si limita a richiamarne l'applicazione con le modificazioni succedutesi nel tempo. Sempre presente la peculiarità dell'ordinamento vaticano, in quanto si stabilisce che qualora «una controversia civile non si possa decidere con il riferimento ad una norma, prevista dalle fonti, il giudice decide tenuti presenti i precetti del diritto divino e del diritto naturale, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico vaticano»<sup>69</sup>.

Sul versante penale, invece, sia del diritto sostanziale che processuale, la citata Legge sulle fonti, dispone che laddove non provvedano leggi vaticane, «si osservano, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati nello Stato italiano» ovvero il Codice penale italiano<sup>70</sup> e il Codice di procedura penale italiano<sup>71</sup> (già recepiti con la Legge n. II, 7 giugno 1929). Pertanto, tra le fonti italiane cui

---

*iuris canonici*, osservandosi inoltre il can. 76 § 2 del medesimo *Codex*; f) le donazioni ed i lasciti per causa di morte a favore delle pie cause sono regolati dai cann. 1299-1300; 1308-1310 dello stesso *Codex*; g) gli atti di nascita, di matrimonio e di morte sono redatti a norma della legislazione vaticana; h) i registri di cittadinanza e di anagrafe sono tenuti presso il Governatorato; i) i rapporti di lavoro sono disciplinati da apposita normativa vaticana; l) le funzioni di notaio sono esercitate da avvocati della Santa Sede designati dal Presidente del Governatorato. Con le stesse modalità, possono essere designati, per l'esercizio delle funzioni notarili, anche avvocati rotali o civili che abbiano un rapporto organico, o di collaborazione per contratto, con il Governatorato; m) le funzioni del conservatore delle ipoteche, agli effetti delle trascrizioni e delle iscrizioni ipotecarie, sono esercitate dalla Direzione dei Servizi Tecnici. La stessa Direzione provvede anche alla tenuta ed aggiornamento del catasto». Tali limitazioni, come detto, erano previste, specularmente, ex art. 11, Legge sulle Fonti n. II, 7 giugno 1929, cit.

<sup>67</sup>Cfr. Legge sulle Fonti n. II, 7 giugno 1929, cit., artt. 13-19.

<sup>68</sup> Cfr. Pio XII, *Motu Proprio* «Con la Legge», 1° maggio 1946. Il Codice entra in vigore il successivo 1° novembre ed è pubblicato in «AAS», XXXVIII, 1970, 170.

<sup>69</sup> Cfr. Legge sulle Fonti, 1° ottobre 2008, cit., art. 6.

<sup>70</sup> Ivi, art. 7.1; v. anche art. 9, norma cit., in materia di poteri del Giudice in materia penale.

<sup>71</sup> Ivi, art. 8. Le fonti del diritto sono costituite anche, in via suppletiva per le materie non disciplinate dalle normative vaticane, dalle leggi e dai codici vigenti in Italia in data 8 giugno 1929.

viene fatto espresso rinvio materiale, vi è il Codice penale del Regno d'Italia (1889)<sup>72</sup> ed il Codice di procedura penale del 1913 (R.D. 27 febbraio 1913 n. 127)<sup>73</sup>.

In proposito le autorità vaticane ritengono, con particolare riferimento al codice di procedura penale che, nel complesso, si tratti di codici liberali, i quali grazie anche alle innovazioni apportate da Paolo VI, con la legge 21 giugno 1969 n. L<sup>74</sup>, risultano, nelle applicazioni, in armonia con il principio del «giusto processo» e della sua ragionevole durata<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Si tratta del primo codice penale unitario. Nella Relazione al Re (Umberto I° di Savoia) il Ministro Guardasigilli Giuseppe Zanardelli, nella presentazione del Codice dichiarava: «Le leggi devono essere scritte in modo che anche gli uomini di scarsa cultura possano intenderne il significato; e ciò deve dirsi specialmente di un codice penale, il quale concerne un grandissimo numero di cittadini anche nelle classi popolari, ai quali deve essere dato modo di sapere, senza bisogno d'interpreti, ciò che dal codice è vietato».

<sup>73</sup> Sui meccanismi del processo post-unitario, L. Lacchè, *La giustizia per i galantuomini*, Milano, Giuffrè, 1990; M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Legge Diritto Giustizia*, Torino, Einaudi, 1998, vol. XIV, pp. 510 ss.

<sup>74</sup> Cfr. Paolo VI, *Motu Proprio* «Legge che modifica la legislazione penale e la legislazione processuale penale», n. L, 21 giugno 1969, «AAS. Suppl.», XLI, 1969, 13-26. La legge di Paolo VI ha cambiato la legislazione penale e la legislazione processuale penale, specie in materia di misure sostitutive o alternative alla detenzione (liberazione condizionale, perdono giudiziale, sospensione condizionale dell'esecuzione della pena, oblazione), di disciplina della non imputabilità per minore età o incapacità, nonché di circostanze attenuanti generiche. Tali modifiche, come ricorda Waldery Hilgeman, sono state apportate con la Legge n. L del 1969 (nel testo adottato secondo il lavoro di «ripulitura» compiuto dal Prof. Pio Ciprotti), al fine di eliminare le modifiche apportate al Codice del 1889 dall'entrata in vigore della Legislazione fascista (cfr. Verbale della riunione 3<sup>a</sup> del 16 maggio 2007, 2). Peraltro «l'interesse delle innovazioni sta più nei principi che le ispirano, che nella portata pratica, data la rarità dell'applicazione della Legge penale nella Città del Vaticano; e soprattutto per quel che riguarda il trattamento penale dei minori e delle persone con capacità psichica diminuita le nuove norme segnano veramente un progresso degno della migliore considerazione». P. Ciprotti, *Note sull'aggiornamento della Legislazione penale vaticana*, «Rivista di Diritto internazionale», LIV, 1971, p. 40; vedi inoltre, G. Dalla Torre, *Aspetti della Giustizia Vaticana*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 18, 2013; Dalla Torre, Boni, *Il Diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, cit. 35, in cui si ricordano anche i successivi interventi: Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge sulle pene pecuniarie e sulla

Gli ormai abrogati Codici italiani del 30 giugno 1889 e del 27 febbraio 1913, rimangono ancora oggi oggetto di rinvio materiale, in quanto i successivi Codici degli anni Trenta «bollati dall'infamia del regime totalitario» non sono stati oggetto di recepimento da parte del legislatore vaticano.

In realtà, si ritiene che «tale scelta sia fondata sull'esigenza pratica di evitare una revisione delle leggi vaticane in materia penale che sono state dettate sulla base della normativa del 1889 e del 1913. Il rinvio al codice penale del 1930 e al codice di rito del 1989 avrebbe comportato, infatti, la necessità di rivedere tutti i riferimenti normativi ai codici previgenti contenuti nelle leggi vaticane, che quei codici avevano modificato in alcune parti, creando delle regole penali ancora oggi in vigore nello SCV. Eppure la ritrosia, quasi la pigrizia, a preparare la filiera di accomodamenti esigiti dalle non numerosissime – anche se incisive – aggiunte rettificative ed additive, e il fastidio di mettere mano ad una non semplice stratificazione normativa non possono essere stati dirimenti. Non sarà forse, invece, che questi “anziani” codici, plasmatis nell'epoca liberale e pur superati da successive acquisizioni, hanno dato buona prova di sé e continuano a darla? Con il corollario non accessorio del consolidamento, nell'ambito della giurisprudenza penale vaticana, di un'autorevole tradizione applicativa che fa riferimento a tali codificazioni»<sup>76</sup>.

---

prescrizione in materia penale, n. LII, 10 gennaio 1983, «AAS Suppl.», LIV, 1983, 81 ss.; Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge in materia di modifiche al sistema penale, n. CCXXVII, 14 dicembre 1994, «AAS Suppl.», LXV, 1994, 57 ss. Da citare anche la legge 15 giugno 1989 sulle pene pecuniarie e la disciplina della circolazione stradale (legge n. CXLIV, che modifica la legislazione sulle pene pecuniarie e la legislazione sulla disciplina della circolazione stradale, 15 giugno 1989, «AAS Suppl.», LX, 1989, 27 ss.).

<sup>75</sup> Per una riflessione circa il rinvio ai Codici «liberali» italiani, v. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 166 ss.

<sup>76</sup> Cfr. Dalla Torre, Boni, *Il Diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, cit., p. 31; l'A. richiama Gianfreda, *La legge sulle fonti dello Stato Città del Vaticano del 1° ottobre 2008: prime note*, cit., p. 382; J.I. Arrieta, *La nuova legge vaticana sulle fonti del diritto*, «Ius Ecclesiae», vol. XXI, 2009, p. 238; A. Sarais, *Le fonti del diritto vaticano*, cit., p. 162.

**3. Ordinamento giuridico dello Stato Città del Vaticano: la plenitudo potestatis in temporalibus e l'esercizio dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. La posizione della Santa Sede nella comunità internazionale.**

Come precedentemente accennato, in base alla Legge Fondamentale, il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato Città del Vaticano, ha pieni poteri in materia legislativa, esecutiva e giudiziaria<sup>77</sup>. Esso è nominato dal Sacro Collegio dei Cardinali seduto in conclave, come previsto dalla Costituzione Apostolica di Papa Giovanni Paolo II<sup>78</sup>.

Tali poteri, durante il periodo di sede vacante<sup>79</sup>, sono demandati al Collegio dei Cardinali, il quale tuttavia ha competenza nell'emanare disposizioni

---

<sup>77</sup> Cfr. Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano, 26 novembre 2000, cit., art. 1.

<sup>78</sup> Giovanni Paolo II, Cost. Ap., «*Universi Dominici Gregis*», circa la vacanza della Sede Apostolica e l'elezione del Romano Pontefice, 22 febbraio 1996, n. 62. Recentemente v. le modifiche apportate da Benedetto XVI, Lett. Ap. informa di *Motu Proprio* «*De aliquibus mutationibus in normis de electione Romani Pontificis*», 11 giugno 2007; Id., Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio*, recante alcune modifiche alle norme relative all'elezione del Romano Pontefice, 22 febbraio 2013, n. 62: «Aboliti i modi di elezione detti *per acclamationem seu inspirationem* e *per compromissum*, la forma di elezione del Romano Pontefice sarà d'ora in poi unicamente *per scrutinium*. Stabilisco, pertanto, che per la valida elezione del Romano Pontefice si richiedono almeno i due terzi dei suffragi, computati sulla base degli elettori presenti e votanti».

<sup>79</sup>La Sede vacante è disciplinata dalla Legge Fondamentale, 26 novembre 2000, cit., art. 1, comma 2: «Durante il periodo di Sede vacante, gli stessi poteri (del Pontefice) appartengono al Collegio dei Cardinali, il quale tuttavia potrà emanare disposizioni legislative solo in caso di urgenza e con efficacia limitata alla durata della vacanza, salvo che esse siano confermate dal Sommo Pontefice successivamente eletto a norma della legge canonica». A tale situazione è sempre stata data grande importanza dai Pontefici, date le responsabilità che derivano dalla guida pastorale della Chiesa universale attraverso le sacre potestà. La vacanza della sede può avvenire sia per morte che per rinuncia del Papa al ruolo di capo della Chiesa e sovrano dello Stato della città del Vaticano, qualifiche queste che non possono mai essere separate. Un particolare procedimento è previsto per la validità della rinuncia, essa deve essere manifesta e manifestata con le dovute modalità, senza che sia necessaria l'accettazione di alcuno. Trattasi di un evento raro e verificatosi nella pratica soltanto una volta con Celestino V nel 1924. Le ultime modifiche alla disciplina della Sede vacante sono state apportate da Giovanni Paolo II con la Costituzione Apostolica *Universi Dominici Gregis*, emanata nel febbraio del 1996. Con



legislative solo in caso di urgenza e con efficacia limitata alla durata della vacanza, salvo che esse siano confermate dal Sommo Pontefice successivamente eletto<sup>80</sup>.

---

questa sono state dettate norme più precise e restrittive, stabilendo che durante la vacanza della Santa Sede il collegio dei Cardinali non ha nessuna potestà o giurisdizione sulle questioni che rientrano nelle competenze del Sommo Pontefice. Tali questioni dovranno essere tutte rinviate esclusivamente al Pontefice di futura elezione, altrimenti risulteranno invalide. Il Collegio dei cardinali è quindi responsabile, durante la vacanza, delle questioni ordinarie che attengono al governo della Chiesa, a meno che non si tratti di affari straordinari.

<sup>80</sup> Sui poteri del Collegio cardinalizio durante la Sede vacante v., anche, Giovanni Paolo II, Cost. Ap, «*Universi Dominici Gregis*», cit.: «1. Durante la vacanza della Sede Apostolica, il Collegio dei Cardinali non ha nessuna potestà o giurisdizione sulle questioni spettanti al Sommo Pontefice, mentre era in vita o nell'esercizio delle funzioni del suo ufficio; tali questioni dovranno essere tutte ed esclusivamente riservate al futuro Pontefice. Dichiaro, pertanto, invalido e nullo qualsiasi atto di potestà o di giurisdizione spettante al Romano Pontefice mentre è in vita od è nell'esercizio delle funzioni del suo ufficio, che il Collegio stesso dei Cardinali giudicasse di esercitare, se non entro i limiti espressamente consentiti in questa Costituzione. 2. Al Collegio dei Cardinali, nel tempo in cui la Sede Apostolica è vacante, è affidato il governo della Chiesa solamente per il disbrigo degli affari ordinari o di quelli indilazionabili (cfr n. 6), e per la preparazione di quanto è necessario all'elezione del nuovo Pontefice. Questo compito dovrà essere svolto nei modi e nei limiti previsti da questa Costituzione: dovranno perciò essere assolutamente esclusi gli affari, che - sia per legge sia per prassi - o sono di potestà del solo Romano Pontefice stesso, o riguardano le norme per l'elezione del nuovo Pontefice secondo le disposizioni della presente Costituzione. 3. Inoltre stabilisco che il Collegio Cardinalizio non possa in alcun modo disporre circa i diritti della Sede Apostolica e della Chiesa Romana, ed ancor meno lasciar cadere, direttamente o indirettamente, alcunché di essi, sia pure al fine di comporre dissidi o di perseguire azioni perpetrate contro i medesimi diritti dopo la morte o la valida rinuncia del Pontefice. Sia cura di tutti i Cardinali tutelare questi diritti. 4. Durante la vacanza della Sede Apostolica, le leggi emanate dai Romani Pontefici in nessun modo possono essere corrette o modificate, né si può aggiungere o detrarre qualche cosa o dispensare sia pure da una parte di esse, soprattutto per quanto riguarda l'ordinamento dell'elezione del Sommo Pontefice. Anzi, se accadesse eventualmente che sia fatto o tentato qualcosa contro questa prescrizione, con la mia suprema autorità lo dichiaro nullo e invalido. 5. Qualora sorgessero dubbi circa le prescrizioni contenute in questa Costituzione, o circa il modo di attuarle, dispongo formalmente che ogni potere di emettere un giudizio al riguardo spetti al Collegio dei Cardinali, cui pertanto attribuisco la facoltà di interpretarne i punti dubbi o controversi, stabilendo che quando occorra deliberare su queste ed altre simili questioni, eccetto l'atto dell'elezione, sia sufficiente che la maggioranza dei Cardinali congregati convenga sulla stessa opinione. 6. Allo stesso modo, quando vi è un

Il potere legislativo, oltre che dal Sommo Pontefice, viene esercitato a suo nome, dalla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano composta da un Cardinale Presidente e da altri Cardinali, nominati per un quinquennio. Le disposizioni legislative sono emanate, sia dal Sommo Pontefice, sia, sempre a suo nome, dalla citata Pontificia Commissione<sup>81</sup>, che promulga anche i regolamenti generali. Le une e gli altri sono pubblicati in uno speciale supplemento degli *Acta Apostolicae Sedis*, che è il Bollettino Ufficiale della Santa Sede.

Il potere esecutivo è demandato al Presidente della Pontificia Commissione che, in tale veste, assume il nome di Presidente del Governatorato ed è coadiuvato dal Segretario Generale e dal Vice Segretario Generale; dal Presidente, inoltre, dipendono le Direzioni e gli Uffici centrali in cui è organizzato il Governatorato, ovvero il complesso di organismi attraverso cui tale potere viene svolto. Nell'elaborazione delle leggi, e in altre materie di particolare importanza, la Pontificia Commissione ed il Presidente del Governatorato possono avvalersi dell'assistenza del Consigliere Generale e dei Consiglieri dello Stato.

Infine, il potere giudiziario è esercitato<sup>82</sup>, a nome del Sommo Pontefice, dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giuridico dello Stato: un Giudice

---

problema che, secondo la maggior parte dei Cardinali riuniti, non può essere differito ad altro tempo, il Collegio dei Cardinali disponga secondo il parere della maggioranza».

<sup>81</sup> Al centro del nuovo sistema di governo, si trovano la Pontificia Commissione dello SCV ed il suo Presidente, ai quali sono assegnati rispettivamente i poteri legislativo ed esecutivo. La Commissione è un organo collegiale composto da un numero flessibile di membri nominati per cinque anni ed eletti direttamente dal pontefice. Essa esercita pienamente il potere legislativo con la collaborazione dei Consiglieri dello Stato, previa sottoposizione dei progetti di legge alla considerazione del pontefice. (Legge Fondamentale, 26 novembre 2000, cit., art. 4.). Il Presidente della Commissione esercita anche il potere esecutivo, tuttavia è tenuto a sottoporre alla Commissione le questioni di maggiore importanza. Egli ha quindi un duplice titolo a seconda della posizione che esercita: Presidente della Commissione per lo SCV nella sua veste legislativa e, a seguito dell'estinzione della carica di Governatore, Presidente del Governatorato, nell'esercizio del potere esecutivo.

<sup>82</sup> L'ordinamento giudiziario vaticano, è stato riordinato da Giovanni Paolo II, *Motu Proprio* «*Quo civium iura*», 21 novembre 1987, «AAS», 79, 1987, 1353-1355, con cui è stato istituito un tribunale ecclesiastico di prima istanza, competente, per «quella parte della diocesi di Roma, che è situata nel territorio dello stato della Città del Vaticano», esclusivamente nelle materie

Unico, un Tribunale di Prima Istanza, una Corte d'Appello e una Corte di Cassazione. Le rispettive competenze sono stabilite nei rispettivi codici di procedura civile e procedura penale vigenti nello Stato<sup>83</sup>.

Per ciò che concerne la posizione dei giudici vaticani, questi sono nominati (e revocabili) direttamente dal Sommo Pontefice<sup>84</sup> cui devono fedeltà ed obbedienza<sup>85</sup>.

Di rilievo il fatto che nella precedente formulazione del 1929 espressamente si dichiarava che il potere giudiziario veniva *delegato* agli organi competenti, che lo esercitavano quindi in nome del Sommo Pontefice<sup>86</sup>; nella vigente normativa, al contrario, sparisce il diretto riferimento alla delega<sup>87</sup> e, di conseguenza, secondo le classificazioni canonistiche, si tratta di potestà ordinaria, cioè annessa ad un ufficio, seppur vicaria, *ad instar* di quanto accade

---

proprie della giurisdizione canonica. Invece, con la Legge vaticana n. CXIXI, 21 novembre 1987, modificata parzialmente dalla Legge n. LXVII, 24 giugno 2008, è stata dettata nuova disciplina per l'ordinamento giudiziario: si prevede un Giudice unico, il Tribunale, la Corte d'Appello e la Corte di Cassazione. Le funzioni di pubblico ministero, in sede civile e penale, sono esercitate dal Promotore di Giustizia. Ad eccezione della Corte di Cassazione, i cui componenti sono designati *ex lege*, tutti gli altri magistrati, sia giudicanti che requirenti, sono nominati dal Pontefice, ancorché con delle diversità per quanto attiene alla durata del relativo mandato. In particolare il Giudice unico e i magistrati del Tribunale sono nominati, fino al settantaquattresimo anno di età, tra persone esterne all'amministrazione vaticana: in genere professori ordinari nelle Università italiane, che siano esperti anche in diritto canonico. Questo garantisce competenza ma anche una posizione di assoluta indipendenza, che è stata apprezzata. Per l'art. 2 della Legge sull'ordinamento giudiziario, d'altra parte, «i magistrati nelle loro decisioni o altri provvedimenti e nelle requisitorie sono soggetti soltanto alla legge».

<sup>83</sup> Cfr. Legge sulle Fonti del diritto, n. II, 7 giugno 1929, cit., art. 7 che recepisce il Codice di procedura penale italiano del 27 febbraio 1913 e successive modificazioni ed integrazioni; Pio XII, *Motu Proprio* «Con la Legge», 1° maggio 1946, cit., che promulga il Codice di Procedura Civile, e successive modificazioni ed integrazioni.

<sup>84</sup> Unica eccezione, come detto *sub* nota 81, i Giudici della Cassazione, nominati *ex lege*.

<sup>85</sup> Sul punto v. Dalla Torre, Boni, (a cura di), *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, cit., pp. 117 ss.

<sup>86</sup> Cfr. Legge Fondamentale n. I, 7 giugno 1929, cit., art. 9.

<sup>87</sup> Cfr. Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano, 26 novembre 2000, cit., art. 15: «1. Il potere giudiziario è esercitato, a nome del Sommo Pontefice, dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario dello Stato. 2. La competenza dei singoli organi è regolata dalla legge. 3. Gli atti giurisdizionali debbono essere compiuti entro il territorio dello Stato».

per gli organismi curiali romani: un mutamento non scevro di valore<sup>88</sup>. Tuttavia, in qualunque causa – civile o penale – ed in qualsiasi grado di giudizio della medesima, il Sommo Pontefice può deferirne l'istruttoria e la decisione ad una particolare istanza, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore gravame<sup>89</sup>.

«In questi casi – che, in linea generale dovrebbero essere rari – o il Romano Pontefice giudica personalmente ovvero conferisce il potere di giudicare ad un organo giudiziario, che, come tale, non avrebbe giurisdizione in quella causa, ovvero ad una apposita commissione, istituendo così un giudice straordinario, con una delega che trova la sua giustificazione, dal punto di vista formale, nella *plenitudo potestatis* del Papa e, dal punto di vista sostanziale, nell'*aequitas* canonica, che, per necessità superiori, consente di derogare anche allo stesso ordine delle giurisdizioni»<sup>90</sup>.

Ruolo fondamentale nell'organizzazione dello SCV è svolto anche dalla Segreteria di Stato che costituisce il collegamento tra la Commissione per lo SCV ed il Sommo Pontefice, al fine di prospettare alla sua considerazione i progetti di legge<sup>91</sup>.

In sostanza, la Segreteria di Stato svolge il ruolo di coadiuvare da vicino il Sommo Pontefice nell'esercizio della sua suprema missione<sup>92</sup>. Sono, quindi, affidate ad essa funzioni derivate direttamente dai poteri pontifici e funzioni di intermediario nei confronti del Pontefice per gli atti legislativi della Commissione e per i bilanci preventivo e consultivo. La stessa Segreteria di Stato è chiamata in causa nelle circostanze di maggiore importanza attinenti il

---

<sup>88</sup> Cfr. Dalla Torre, Boni, (a cura di), *Il diritto penale della Città del Vaticano*, cit., pp. 120 ss.; sul tema v. anche P.A. Bonnet, *Natura del potere della Curia romana*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Curia romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1990, pp. 109 ss.

<sup>89</sup> Cfr. Legge Fondamentale, 26 novembre 2000, cit., art. 16. Si richiama la formulazione (pressoché analoga) dell'art. 17, Legge Fondamentale n. I, 7 giugno 1929, cit., per cui: «In qualunque causa civile o penale ed in qualsiasi stadio della medesima il Sommo Pontefice può deferire la istruttoria e la decisione ad una commissione speciale, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore rimedio».

<sup>90</sup> Cfr. D'Avack, *Vaticano (Stato della Città del)*, cit., pp. 574 ss.

<sup>91</sup> Cfr. Legge Fondamentale 26 novembre 2000, cit., art. 4.3

<sup>92</sup> Cfr. Cost. Ap. «Pastor Bonus», cit., art. 39.

governo dello SCV. Si può quindi sintetizzare il suo ruolo come quello di supervisore dello SCV nel suo complesso, in quanto organismo che, per sua natura è più vicino al Sommo Pontefice.

Importante sottolineare come al sommo Pontefice sia anche riservata «la rappresentanza dello Stato nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati»<sup>93</sup>, che viene esercitata per mezzo della Segreteria di Stato.

Difatti, la Santa Sede è soggetto di diritto internazionale come riconosciuto nell'art. 2 del Trattato lateranense «*la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo*»<sup>94</sup>. Di conseguenza, lo Stato italiano ha rinunciato a considerare la suprema istituzione della Chiesa come un ente soggetto al suo potere d'imperio e alle sue leggi, per ritenerla come un'istituzione autonoma, indipendente ed in possesso di una soggettività giuridica propria nel campo internazionale. Trattasi di una sovranità spirituale con il fine della salvezza delle anime<sup>95</sup>. Come approfondito nei precedenti paragrafi, «ci troviamo, pertanto in presenza di due soggetti, entrambi dotati di personalità giuridica internazionale: la Santa Sede, in senso lato (Curia romana), come organo di governo della Chiesa cattolica; la Santa Sede, in senso stretto (come Ufficio Primaziale del Papa), come capo dello Stato Vaticano. È, pertanto sempre la Santa Sede che – a seconda dei profili politici, sociali o religiosi coinvolti nella vicenda internazionale – sceglie se agire in nome e per conto della Chiesa universale ovvero in nome e per conto dello

---

<sup>93</sup> Cfr. Legge Fondamentale, 26 novembre 2000, cit., art. 2.

<sup>94</sup> Per contro, nell'art. 26 del citato Trattato del Laterano, la Santa Sede «riconosce il Regno d'Italia sotto la dinastia di Casa Savoia con Roma capitale dello Stato italiano». Il riconoscimento della personalità giuridica internazionale della Santa Sede avviene quindi *de jure*: negli artt. 2 e 26 del Trattato Lateranense si ha, quindi, una «dichiarazione esplicita reciproca della personalità della due Parti contraenti», v. M. Miele, *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede e della Città del Vaticano*, Milano, Giuffrè, 1937.

<sup>95</sup> In dottrina, P.A. d'Avack, *La qualifica giuridica della Santa Sede nella stipulazione del Trattato lateranense*, in C. Cardia (a cura di), *Vaticano e Santa Sede*, Bologna, Il Mulino, 1994; Id., *Santa Sede* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, cit.; S. Ferlito S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, Giuffrè, 1988.

Stato Vaticano, ovviamente nelle situazioni giuridiche che presuppongono il governo di una comunità territoriale»<sup>96</sup>.

Al riguardo, in ambito internazionale, la Santa Sede intrattiene relazioni diplomatiche con oltre 100 Stati del mondo ed ha esteso negli anni recenti questa rete di rapporti bilaterali mediante scambio di missioni con il Regno Unito, gli Stati Uniti d'America, i paesi scandinavi e dell'est europeo.

Nello specifico, la Santa Sede (in nome e per conto dello Stato Città del Vaticano) ha stipulato Convenzioni sia con l'Italia che con gli altri Paesi della comunità internazionale, inerenti sia materie tecniche<sup>97</sup>, sia materia di carattere generale<sup>98</sup> (come ad esempio la Convenzione monetaria con l'Unione europea, datata 2009)<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> N. Picardi, *Alle origini della giurisdizione vaticana*, cit., pp. 30-31.

<sup>97</sup> Con l'Italia è stata stipulata la Convenzione per la notifica di atti in materia civile e commerciale (6 settembre 1932); la Convenzione ferroviaria (20 dicembre 1939) e la Convenzione ospedaliera (4 ottobre 1934).

<sup>98</sup> La Santa Sede ha sottoscritto e ratificato diverse convenzioni sottoscritte nell'ambito della Conferenza: di Vienna del 1961 e del 1963 sulle relazioni diplomatiche e consolari; di Ginevra del 1958; di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare; di Vienna del 1975 sul diritto applicabile alle missioni presso le organizzazioni internazionali; di Vienna del 1978 sulle norme applicabili alla successione degli Stati nei Trattati. Ha, inoltre, sottoscritto le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i due Protocollo aggiuntivi del 1977 nell'ambito del diritto internazionale umanitario dei conflitti armati, nonché altri strumenti di diritto bellico. Da rilevare anche l'adesione ad atti internazionali di protezione dei diritti umani (la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e il relativo protocollo del 1967; di New York del 1954 sugli apolidi; di New York del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale) e all'atto finale della Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (1° Agosto 1975). Per una rilevazione della soggettività internazionale giova, inoltre, menzionare le richieste di riconoscimento da parte di nuovi Stati e nuovi Governi nonché la designazione del Pontefice romano quale arbitro in controversie internazionali (nel 1984 nella controversia argentino-cilena per la sovranità sulle isole del canale di Beagle). Ha, infine, acquistato la qualità di membro o lo status di osservatore permanente in organizzazioni intergovernative o in loro organi sussidiari: ad esempio, membro originario dell'AIEA, dell'UNIDO, e dell'UNCTAD ed è osservatore presso l'ONU, la FAO, l'OIL, l'UNESCO, l'OMS, l'UNICEF e il Consiglio d'Europa. Questa intensa attività di relazione internazionale svolta dalla Santa Sede non era venuta meno neppure nel periodo in cui essa era stata priva di una base territoriale, in conseguenza della *debellatio* ad opera del regno d'Italia, che il 20 Settembre 1870 aveva posto fine al potere temporale del Papato. La Sede Apostolica aveva continuato,

Lo Stato Vaticano partecipa, poi, a pieno titolo in organizzazioni internazionali, come l'Associazione Medica Mondiale, l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà intellettuale, l'Organizzazione Mondiale di Polizia Criminale (INTERPOL); ricopre, inoltre lo *status* di «Osservatore Permanente» presso l'ONU<sup>100</sup>.

Si tratta di rapporti di diversa intensità, nei quali gli agenti della diplomazia pontificia godono delle normali immunità e prerogative previste dal diritto internazionale consuetudinario e codificato (Convenzione di Vienna del 18 Aprile 1961); inoltre, negli Stati cattolici, il Nunzio apostolico, che ha rango di Ambasciatore, si avvale dello *status* di decano del corpo diplomatico (negli Stati che riconoscono al rappresentante della Santa Sede la posizione di decano, vengono anche accreditati pro-nunzi, anch'essi con rango di ambasciatore)<sup>101</sup>.

---

infatti, ad intrattenere relazioni diplomatiche, a stipulare trattati e concordati, nonché a riconoscere Stati e ad emettere sentenze arbitrali, in un contesto di ampia autonomia. In dottrina, G. Barberini, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 26.

<sup>99</sup> V., *infra*, par. 4.

<sup>100</sup> Da parte sua (quindi separatamente dalla Santa Sede), lo Stato della Città del Vaticano partecipa come membro alle seguenti organizzazioni internazionali intergovernative: (UPU) Unione Postale Universale, Berna, Membro, (UIT) Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, Ginevra, (IGC/CIG) Consiglio Internazionale del Grano, Londra, (ITSO) Organizzazione Internazionale delle Telecomunicazioni via Satellite, Washington D.C., (EUTELSAT IGO) Organizzazione Europea di Telecomunicazioni via Satellite, Parigi, (CEPT) Conferenza Europea delle Poste e Telecomunicazioni, Copenaghen, (IISA) Istituto Internazionale per le Scienze dell'Amministrazione, Bruxelles. Per un approfondimento sui profili funzionali e strutturali della Santa Sede / Stato Città del Vaticano, v. M. Tedeschi, *Vaticano (stato città del)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Milano, Giuffrè, 1993, vol. XLVI, pp. 284 ss; Id., *Santa Sede (diritto ecclesistico)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Milano, Giuffrè, 1989, vol. XLI, pp. 288 ss.

<sup>101</sup> Cfr. Paolo VI, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «Sollicitudo Omnium Ecclesiarum», inerente l'Ufficio dei Rappresentanti del Pontefice Romani, 24 giugno 1969, al cui art. 1 si disciplina la figura del Rappresentante (Legato) pontificio e del Nunzio: «1. Col nome di Rappresentanti Pontifici si indicano qui gli ecclesiastici, ordinariamente insigniti della dignità Episcopale, che ricevono dal Romano Pontefice l'incarico di rappresentarlo in modo stabile nelle varie Nazioni o Regioni del mondo. 2. Col nome di Rappresentanti Pontifici si indicano qui gli ecclesiastici, ordinariamente insigniti della dignità Episcopale, che ricevono dal

#### ***4. Le Convenzioni monetarie stipulate dallo Stato Città del Vaticano con l'Italia e l'Unione europea. Peculiari forme di articolazione dello ius monetae tra lira e euro.***

La costituzione dello Stato Città del Vaticano, come detto, assicura alla Santa Sede assoluta e visibile indipendenza, garantendole una sovranità indiscutibile nel campo internazionale e riconoscendole la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul territorio vaticano<sup>102</sup>. Contestualmente alla stipula del Trattato del Laterano, come detto, il Pontefice Pio XI, in qualità di Capo dello Stato, ha emanato le prime sei leggi fondamentali<sup>103</sup> che hanno costituito l'architettura primordiale dell'ordinamento giuridico vaticano.

In tale contesto, ai sensi dell'art. 1 della Legge n. V, datata 7 giugno 1929, «lo Stato della Città del Vaticano ha la propria moneta (...), hanno corso legale la moneta del Regno d'Italia, fino a che le norme della presente legge non siano entrate in vigore»<sup>104</sup>.

Il diritto di battere moneta, sancito in via di principio nella citata normativa del 1929, viene attuato mediante la stipula di una Convenzione monetaria tra lo

---

Romano Pontefice l'incarico di rappresentarlo in modo stabile nelle varie Nazioni o Regioni del mondo. 3. Il Rappresentante Pontificio propriamente detto, a motivo di speciali circostanze di luogo e di tempo, può essere designato con altri nomi, quale, ad esempio «Delegato Apostolico e Inviato della Santa Sede presso un Governo». Si dà inoltre il caso di una Rappresentanza Pontificia affidata in modo stabile, ma suppletorio, ad un «Reggitore», o ad un «Incaricato d'Affari con lettere».

<sup>102</sup> Cfr. Trattato 11 febbraio 1929, cit.

<sup>103</sup> Le prime sei Leggi dello Stato vaticano sono: n. I - *Legge fondamentale della Città del Vaticano*; n. II - *Legge sulle fonti del diritto*; n. III - *Legge sulla cittadinanza e il soggiorno*; n. IV - *Legge sull'ordinamento amministrativo*; n. V - *Legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale*; n. VI - *Legge di pubblica sicurezza*. Tutte tali leggi vennero pubblicate negli «*Acta Apostolicae Sedis - AAS Suppl.*», I, 1929, pp. 5 ss. Sul tema v. A. Sarais, *Alcuni cenni circa i rapporti tra Diritto canonico e le fonti di diritto vaticano*, «*Iura Orientalia*», IX, 2013, pp. 210 ss.

<sup>104</sup> Cfr. Pio XI, *Motu Proprio* «Legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale», n. V, 7 giugno 1929, «*AAS Suppl.*», I, 1929, 25-28.



Stato Città del Vaticano e il Regno d'Italia nel 1930<sup>105</sup>, in cui le Parti contraenti convenivano di utilizzare la lira italiana<sup>106</sup>, coniate con una specifica faccia nazionale vaticana<sup>107</sup>. Si stabiliva, inoltre, che il governo italiano avrebbe messo «a disposizione dello Stato Vaticano la Regia Zecca di Roma per la coniazione delle monete e medaglie pontificie»; a sua volta, lo Stato Vaticano si impegnava «a servirsi esclusivamente della Regia Zecca per la coniazione delle sue monete»<sup>108</sup>. Specifiche regole erano poste in riferimento al corso legale e al potere liberatorio delle monete<sup>109</sup>, nonché alla repressione e sanzione delle frodi e falsificazioni<sup>110</sup>.

Tale Convenzione costituiva, quindi, il fondamento giuridico dello *ius monetae* vaticano e, al tempo stesso, attribuiva all'Italia peculiare competenza a trattare con il Vaticano in materia.

---

<sup>105</sup> Cfr. Convenzione monetaria tra Regno d'Italia e Stato Città del Vaticano, Roma 2 agosto 1930; v., inoltre, in ambito statale, R.D. n. 25, 13 gennaio 1931, *Legge di approvazione della convenzione monetaria stipulata in Roma fra lo Stato della Città del Vaticano ed il Regno d'Italia del 2 agosto 1930*; dal lato della normativa vaticana, Legge n. CCCLVII, *Legge monetaria con la quale lo Stato Città del Vaticano adotta l'euro come moneta ufficiale*, 26 luglio 2001, «AAS Suppl.», LXXI, 2000, 11.

<sup>106</sup> Cfr. R.D. Legge 13 gennaio 1931, n. 25, cit., art. 2: «Le monete vaticane saranno identiche a quelle italiane per quanto concerne il metallo, la composizione chimica, il valore nominale le dimensioni ed il valore intrinseco dei singoli pezzi».

<sup>107</sup> Dalla data di entrata in vigore della Convenzione monetaria del 2009, sono state emesse quattro distinte serie di «monete euro vaticane»: dal 2002 al 2005 sulla faccia nazionale le monete riportavano l'effigie di S. Giovanni Paolo II; nel 2005, la seconda serie, commemorava la sede vacante; dal 2006 al 2013 riportavano l'effigie di Papa Benedetto XVI; la quarta serie, dal 2014, riporta l'effigie di Papa Francesco.

<sup>108</sup> Cfr. R.D. Legge 13 gennaio 1931, n. 25, cit., art. 1.

<sup>109</sup> Ivi, art. 3: «Le monete vaticane e le monete italiane avranno rispettivamente nel regno d'Italia e nella Città del Vaticano, identico corso legale e potere liberatorio nei rapporti tra privati e in quelli con le pubbliche casse»; art. 7: «Saranno presi speciali accordi per il caso che una moneta fosse dall'una o dall'altra parte dichiarata fuori corso e ciò per reciprocità sia dell'estensione del provvedimento sia del trattamento da fare al corrispondente taglio di moneta dall'altra parte».

<sup>110</sup> Ivi, art. 9: «Lo Stato Italiano si impegna a reprimere e punire le falsificazioni delle monete vaticane che si perpetrassero nel suo territorio. Uguale impegno assume lo Stato Vaticano per eventuali falsificazioni di monete italiane nel suo territorio».

In questo modo si perseguiva «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. 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>111</sup>.

Successivamente, l'entrata in vigore dell'euro ha fatto venir meno il fondamento della Convenzione stessa, facendo sorgere la necessità di porre in essere nuovi accordi, in materia di *ius monetae*, questa volta però, con la Comunità europea<sup>112</sup>.

Al riguardo, per consentire l'utilizzo della moneta unica europea al Vaticano, che non è Stato membro UE<sup>113</sup>, si stipulava, nel 2000, una Convenzione con la Repubblica italiana, agente per conto della Comunità europea<sup>114</sup>. Lo Stato Città del Vaticano assumeva, così, l'impegno di «non

---

<sup>111</sup> Cfr. D. Durisotto, *Euro e Stato Città del Vaticano. I Rapporti di valutazione e di avanzamento MONEYVAL e la riforma della legge sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, «Osservatorio costituzionale», aprile 2014, p. 3.

<sup>112</sup> Giovanni Paolo II, nella ricorrenza della XXXV Giornata Mondiale della Pace, il 1° gennaio 2002, così accoglie l'introduzione dell'euro nello Stato vaticano: «Rivolgo uno speciale augurio di pace e di prosperità ai Paesi dell'Unione Europea, che oggi, con la moneta unica, raggiungono un traguardo storico. Auspico che ciò favorisca il pieno sviluppo dei cittadini dei vari Paesi. Crescano in tutta Europa la giustizia e la solidarietà, a vantaggio dell'intera famiglia umana!».

<sup>113</sup> Analogamente al Vaticano, per consentire l'utilizzo dell'Euro ad altri Stati «extracomunitari», rientranti nell'«eurozona», il 29 novembre 2000 la Repubblica italiana, per conto della Comunità europea ha stipulato apposita Convenzione monetaria con la Repubblica di San Marino; il 24 dicembre 2001, il Governo della Repubblica francese, sempre per conto della Comunità Europea, ha invece sottoscritto analoga Convenzione con il Principato di Monaco.

<sup>114</sup> Cfr. Convenzione monetaria tra la Repubblica italiana, per conto della Comunità europea, e lo Stato Città del Vaticano e per esso la Santa Sede, 29 dicembre 2000, «Gazzetta Ufficiale delle comunità europee», 25 ottobre 2001, C 299/1 ss.

emettere banconote, monete o sostituti monetari di qualsiasi tipo se non dopo aver concordato con la Comunità le condizioni di dette emissioni»<sup>115</sup>, nonché a «rendere applicabili sul suo territorio le norme comunitarie riguardanti le banconote e le monete in euro»<sup>116</sup>; inoltre, risulta di rilievo l'impegno a collaborare *strettamente* con la Comunità europea nella lotta contro la contraffazione e la falsificazione delle monete e delle banconote in euro<sup>117</sup>. Tale impegno viene meglio delineato e strutturato nella successiva Convenzione monetaria, datata 17 dicembre 2009<sup>118</sup>, stipulata tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano<sup>119</sup>, senza l'intermediazione dell'Italia, sottolineando quindi il reciproco interesse delle Parti a trattare direttamente non solo in materia di circolazione delle monete, ma anche di prevenzione di azioni illegali<sup>120</sup>. Infatti, le disposizioni della Convenzione espressamente sanciscono

---

Con Decisione del 31 dicembre 1998, il Consiglio ha statuito che «la Repubblica italiana conduce i negoziati con lo Stato della Città del Vaticano in nome della Comunità europea, che la Commissione è associata a pieno titolo ai negoziati e che la Banca Centrale Europea è associata a pieno titolo ai negoziati nell'ambito delle sue competenze».

<sup>115</sup> Cfr. Convenzione monetaria, 29 dicembre 2000, cit., *Considerando* n. 10.

<sup>116</sup> *Ivi*, art. 1, comma 3.

<sup>117</sup> *Ivi*, art. 9: «Lo Stato della Città del Vaticano collabora strettamente con la Comunità europea nella lotta contro la contraffazione delle banconote e delle monete in euro e per reprimere e punire le eventuali falsificazioni delle monete e delle banconote in euro che si perpetrassero nel suo territorio».

<sup>118</sup> Cfr. Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano (2010/C 28/05), 17 dicembre 2009. Cfr. P. Grossi, *Relazione del promotore di giustizia, per l'inaugurazione dell'anno giudiziario*, 12 gennaio 2013: «[...] con tale convenzione l'euro è divenuto moneta ufficiale e le banconote e le monete in euro hanno corso legale nello Stato Vaticano. Ma l'euro è molto di più di una moneta comune. Con l'art. 8 della Convenzione, lo Stato Città del Vaticano si è conseguentemente impegnato ad adottare, entro il 31 dicembre 2010, tutte le misure appropriate per uniformare la propria legislazione agli standard europei, in particolare riguardo alla prevenzione del riciclaggio di denaro, nonché alla frode e falsificazione dei mezzi di pagamento in contante e diversi dal contante».

<sup>119</sup> In dottrina, v. l'interessante contributo di A. Fuccillo, *La Convenzione monetaria SCV/UE e la concorrente sovranità finanziaria di Italia e Vaticano*, in E. Bani, P. Consorti, *Finanze Vaticane e Unione europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 129 ss.

<sup>120</sup> In dottrina v., A. Fuccillo, *I "bancomat" vaticani e la nuova "questione romana" in materia finanziaria*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica

l'impegno della Città del Vaticano ad adottare – entro la data del 31 dicembre 2010 –, tutte le misure appropriate «per attuare gli atti giuridici e le norme UE in materia di prevenzione del riciclaggio, della frode e della falsificazione» di mezzi di pagamento in contante e non<sup>121</sup>. In tale contesto, si stabilisce che gli

---

www.statoechiese.it), 18 febbraio 2013, pp. 8-9, il quale sottolinea che la questione «ha importanti riflessi pratici sulla sovranità effettiva dello stato vaticano [...], che rappresenta la principale garanzia di indipendenza della Santa Sede. La sua natura, però, di stato “enclave” all'interno non solo della Repubblica italiana ma dell'Unione europea lo assoggetta agli effetti di quanto accade in quella sede. Ne costituisce esempio proprio la “Convenzione monetaria” stipulata il 17 dicembre 2009 tra la Città del Vaticano e l'Unione europea, con la quale il piccolo stato nell'assumere l'euro come propria valuta si impegna a tutta una serie di adempimenti in materia di trasparenza finanziaria e di contrasto al riciclaggio internazionale di valori mobiliari». L'A. richiama A. Sarais, *Le fonti del diritto vaticano*, cit., pp. 197 ss.

<sup>121</sup> Cfr. Convenzione monetaria, 17 dicembre 2009, cit., art. 1. Entro il 31 dicembre 2010, lo Stato Città del Vaticano assumeva l'impegno di attuare: in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro - Decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato («Gazzetta Ufficiale», L 182, 5 luglio 2001, p. 1); Regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa («Gazzetta Ufficiale», L 309, 25 novembre 2005, p. 9); Regolamento (CE) n. 1781/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi («Gazzetta Ufficiale», L 345, 8 dicembre 2006, p. 1); Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo («Gazzetta Ufficiale», L 309, 25 novembre 2005, p. 15); Direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 1° agosto 2006, recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la definizione di persone politicamente esposte e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela e per l'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata («Gazzetta Ufficiale», L 214, 4 agosto 2006, p. 29); Direttiva 2008/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008, che modifica la direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione in materia di prevenzione della frode e della contraffazione («Gazzetta Ufficiale», L 76, 19 marzo 2008, p. 46); - Regolamento (CE) n. 1338/2001 del Consiglio, del 28 giugno 2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione («Gazzetta Ufficiale», L 181, 4 luglio 2001, p. 6);

---

Regolamento (CE) n. 44/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, recante modifica del regolamento (CE) n. 1338/2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione («Gazzetta Ufficiale», L 17, 22 gennaio 2009, p. 1); Regolamento (CE) n. 2182/2004 del Consiglio, del 6 dicembre 2004, relativo a medaglie e gettoni simili alle monete metalliche in euro («Gazzetta Ufficiale», L 373, 21 dicembre 2004, p. 1); Regolamento (CE) n. 46/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 2182/2004 relativo a medaglie e gettoni simili alle monete metalliche in euro («Gazzetta Ufficiale», L 17, 22 gennaio 2009, p. 5); Decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro («Gazzetta Ufficiale», L 140, del 14 giugno 2000, p. 1); Decisione quadro 2001/888/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2001, che modifica la decisione quadro 2000/383/GAI relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro («Gazzetta Ufficiale», L 329, 14 dicembre 2001, p. 3); Decisione 1999/C 149/02 del Consiglio, del 29 aprile 1999, che estende il mandato dell'Europol alla lotta contro la falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento («Gazzetta Ufficiale», C 149, 28 maggio 1999, p. 16); Decisione 2001/923/CE del Consiglio, del 17 dicembre 2001, che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria («Gazzetta Ufficiale», L 339, 21 dicembre 2001, p. 50); Decisione 2006/75/CE del Consiglio, del 30 gennaio 2006, di modifica e proroga della decisione 2001/923/CE che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria («Gazzetta Ufficiale», L 36, 8 febbraio 2006, p. 40); Decisione 2006/849/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006, di modifica e proroga della decisione 2001/923/CE che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria («Gazzetta Ufficiale», L 330, 28 novembre 2006, p. 28); Decisione quadro 2001/888/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2001, che modifica la decisione quadro 2000/383/GAI relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro («Gazzetta Ufficiale», L 329, 14 dicembre 2001, p. 3); Decisione 2001/887/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2001, relativa alla protezione dell'euro dalla falsificazione («Gazzetta Ufficiale», L 329, 14 dicembre 2001, p. 1); Decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti («Gazzetta Ufficiale», L 149, 2 giugno 2001, p. 1). Infine, per ciò che concerne le disposizioni sulle banconote e monete in euro: Regolamento (CE) n. 975/98 del Consiglio, del 3 maggio 1998, riguardante i valori unitari e le specificazioni tecniche delle monete metalliche in euro destinate alla circolazione («Gazzetta Ufficiale», L 139, 11 maggio 1998, p. 6); Regolamento (CE) n. 423/1999 del Consiglio, del 22 febbraio 1999, che modifica il regolamento (CE) n. 975/98 riguardante i valori unitari e le specificazioni tecniche delle monete metalliche in euro destinate alla circolazione («Gazzetta

istituti finanziari aventi sede nello Stato della Città del Vaticano possono avere accesso ai sistemi di regolamento interbancario e ai sistemi di pagamento dell'area euro a condizioni adeguate, fissate dalla Banca d'Italia, in accordo con la Banca centrale europea<sup>122</sup>. Si segnala anche l'istituzione di un comitato misto<sup>123</sup>, composto da rappresentanti dell'UE e dello Stato vaticano, ai fini di uno scambio di opinioni, di informazioni e di un monitoraggio delle misure adottate dal Vaticano in applicazione della Convenzione. In ipotesi di mancata risoluzione delle controversie derivanti dall'applicazione della disciplina in esame, viene indicata la competenza esclusiva della Corte di giustizia europea<sup>124</sup>.

A ridosso del termine pattuito per l'attuazione della normativa comunitaria, sotto il Pontificato di Benedetto XVI, vengono emanate quattro leggi *ad hoc* per la prevenzione del riciclaggio, della frode e della contraffazione di monete<sup>125</sup>: si tratta del primo impianto normativo in tale materia, che verrà

---

Ufficiale», L 52, 27 febbraio 1999, p. 2); Conclusioni del Consiglio, del 10 maggio 1999, sul sistema di gestione della qualità per le monete in euro; Conclusioni del Consiglio, del 23 novembre 1998 e del 5 novembre 2002 sulle monete da collezione; Raccomandazione 2009/23/CE della Commissione, del 19 dicembre 2008, su orientamenti comuni per l'emissione di monete in euro destinate alla circolazione e loro relativa faccia nazionale («Gazzetta Ufficiale», L 9, 14 gennaio 2009, p. 52); Comunicazione 2001/C 318/03 della Commissione, del 22 ottobre 2001, concernente la tutela dei diritti d'autore relativi ai disegni della faccia comune delle monete in euro («Gazzetta Ufficiale», C 318, 13 novembre 2001, p. 3); Indirizzo BCE/2003/5 della Banca centrale europea, del 20 marzo 2003, relativo all'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro («Gazzetta Ufficiale», L 78, 25 marzo 2003, p. 20). Decisione BCE/2003/4 della Banca centrale europea, del 20 marzo 2003, relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro («Gazzetta Ufficiale», L 78, 25 marzo 2003, p. 16).

<sup>122</sup> Convenzione monetaria, 17 dicembre 2009, cit., art. 9.

<sup>123</sup> Ivi, art. 11.

<sup>124</sup> Ivi, art. 10.

<sup>125</sup> Cfr. Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CXXVIII, *Sulla frode e contraffazione di banconote e monete in euro*, 30 dicembre 2010; Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CXXIX, *riguardante la faccia, i valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione*, 30 dicembre 2010; Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CXXX, *relativa a tagli,*

successivamente integrato e modificato da una legislazione tuttora *in itinere* e che ha posto i fondamenti della nuova architettura economico-finanziaria dello Stato Città del Vaticano.

***5. Nuova disciplina in tema di prevenzione della frode e contraffazione delle monete e banconote in euro (Leggi nn. CXXVIII, CXXIX e CXXX del 30 dicembre 2010).***

Per ciò che concerne le misure per contrastare i reati di falsificazione<sup>126</sup> di monete<sup>127</sup>, la Legge CXXVIII del 30 dicembre 2010, detta la disciplina per la

---

*specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro e sull'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro, 30 dicembre 2010. V., inoltre, artt. 253-263 del Cod. pen. vat. Nello specifico, l'art. 256 c.p. vaticano è interamente sostituito dall'art. 10 della Legge n. CXXVIII, cit.: «E' punito con la reclusione da tre a dodici anni: 1. chiunque con qualsiasi strumento, ivi compresi i dispositivi informatici, produce o contraffà carte di credito, carte *eurocheque*, altre carte emesse da istituti finanziari, *travellers cheque*, *eurocheque*, altri assegni o cambiali, monete nazionali o straniere aventi corso legale o commerciale nello Stato o fuori;a. chiunque altera in qualsiasi modo monete genuine, col dare ad esse l'apparenza di un valore superiore; b. chiunque, di concerto con colui che abbia eseguito o sia concorso ad eseguire la contraffazione o alterazione di monete, le introduce nello Stato o le spende o le mette altrimenti in circolazione, ovvero le procura ad altri al fine di spenderle o di metterle in circolazione. 2. Se il valore legale o commerciale rappresentato dalla moneta contraffatta o alterata sia molto rilevante, la pena è della reclusione da cinque a quindici anni. Se il valore intrinseco delle monete contraffatte sia uguale o superiore a quello delle monete genuine la pena è della reclusione da uno a cinque anni. 3. Le pene previste dal presente articolo si applicano anche alle violazioni di cui all'articolo 9».*

<sup>126</sup> Cfr. Legge CXXVIII, 30 dicembre 2010, cit., art. 1: «Ai fini della presente legge si intendono per falsificazione le seguenti attività: a) tutti i fatti fraudolenti consistenti nella fabbricazione o alterazione di banconote o di monete in euro, indipendentemente dal mezzo impiegato; b) l'immissione in circolazione fraudolenta di banconote false o di monete false in euro; c) il fatto fraudolento di importare, esportare, trasportare, ricevere o procurarsi banconote false o monete false in euro, per metterle in circolazione sapendo che sono false; d) il fatto fraudolento di fabbricare, ricevere, procurarsi o possedere: strumenti, oggetti, programmi informatici e qualsiasi altro procedimento destinati, per la loro stessa natura, alla fabbricazione di banconote false o di monete false in euro o all'alterazione delle banconote e delle monete in

realizzazione di una sinergia tra le competenti autorità vaticane e quelle italiane: infatti, qualora vengano intercettate delle banconote presunte false, all'interno dello Stato della Città del Vaticano, queste sono tempestivamente trasmesse dalla «Direzione dei servizi di sicurezza e protezione civile» alla «Presidenza del Governatorato», che provvede ad inviarle alla Banca d'Italia per gli opportuni adempimenti previsti dalla normativa comunitaria in materia di frode e contraffazione<sup>128</sup>. Di contro, le monete presunte false sono trasmesse all'Ufficio Numismatico vaticano, che le consegna al Governatorato; questi, con l'analoga procedura riservata alle banconote, provvede immediatamente ad inviarle alla Zecca italiana per gli opportuni controlli in base alle direttive comunitarie<sup>129</sup>.

Al riguardo, per garantire un'efficace protezione dell'euro dalla falsificazione, lo Stato della Città del Vaticano coopera con le autorità nazionali competenti, la Commissione europea e la Banca Centrale Europea, nonché con i Paesi terzi e con gli altri Organismi interessati per prevenire e contrastare la falsificazione dell'euro<sup>130</sup>.

Tale cooperazione si sostanzia in un efficiente scambio di informazioni sulla falsificazione e l'immissione in circolazione di banconote e monete false, nonché comprende forme specifiche di assistenza finalizzate a prevenire e a contrastare la falsificazione dell'euro: nello specifico, l'autorità vaticana provvede, ad esempio, alla formazione del proprio personale e partecipa ad iniziative, incontri e seminari organizzati dalla Commissione europea<sup>131</sup>.

Inoltre, la Legge n. CXXX del 30 dicembre 2010 stabilisce regole tassative in materia di riproduzione, di sostituzione (o distruzione) di banconote danneggiate / mutilate: nell'ipotesi in cui la Direzione dei Servizi di Sicurezza

---

euro o ologrammi o altri elementi aventi lo scopo di proteggere le banconote e le monete in euro dalla falsificazione».

<sup>127</sup> Ivi, art. 2: «per “banconote false” e “monete false” si intendono rispettivamente banconote e monete in euro ovvero riproduzioni aventi l'apparenza di banconote e monete in euro che sono oggetto di fabbricazione o alterazione fraudolenta».

<sup>128</sup> Ivi, art. 3, comma 2.

<sup>129</sup> Ivi, art. 3, comma 3.

<sup>130</sup> Ivi, artt. 6 e 7.

<sup>131</sup> Ivi, art. 8



e Protezione Civile<sup>132</sup>, per il tramite della Banca d'Italia, abbia certezza di ritenere che sia stato commesso un reato, trattiene le banconote danneggiate al fine di presentarle per competenza al Promotore di Giustizia presso il Tribunale della Città del Vaticano; analoghi provvedimenti vengono assunti per contrastare le riproduzioni irregolari<sup>133</sup>, mediante una stretta collaborazione tra la citata Direzione dei Servizi, la Banca d'Italia e la BCE<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Istituita con Legge n. CCCXXXXI, *sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, 16 luglio 2002, la Direzione dei Servizi di Sicurezza e Protezione Civile accorpa sia il Corpo della Gendarmeria che il Corpo dei Vigili del Fuoco. La Direzione, nella sua duplice composizione ed in rapporto con il Comitato per la Sicurezza, cura la sicurezza e l'ordine pubblico in stretto collegamento con la Guardia Svizzera Pontificia e gli Organismi vaticani interessati, collaborando anche con le corrispondenti autorità dello Stato italiano e degli altri Stati.

<sup>133</sup> Cfr. Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CXXX, 30 dicembre 2010, cit., art. 3: «per “riproduzione” si intende qualsiasi immagine tangibile o intangibile che utilizza tutta o parte della banconota in euro come specificato nell'art. 2, ovvero parti dei singoli elementi figurativi, come il colore, le dimensioni e l'uso di lettere o simboli, la cui immagine possa somigliare o dare l'impressione generale di una banconota in euro, indipendentemente: *a)* dalla dimensione dell'immagine; *b)* dal materiale o dai materiali ovvero dalla tecnica o dalle tecniche usate per produrla; *c)* dalla circostanza che siano stati aggiunti o meno all'immagine elementi o illustrazioni non provenienti da banconote; *d)* dalla circostanza che il disegno della banconota in euro, comprese lettere o simboli, sia stato alterato o meno.

Sono considerate illecite le riproduzioni che la generalità del pubblico possa confondere per banconote in euro originali [...]».

<sup>134</sup> Ivi, art. 7: «1. Sono considerate irregolari le riproduzioni illecite ai sensi dell'art. 2, così come quelle che violano il diritto d'autore della Banca Centrale Europea sulle banconote in euro, in specie quando influenzano negativamente la reputazione delle banconote in euro. 2. Qualora la Direzione dei Servizi di Sicurezza e Protezione Civile venga a conoscenza di una riproduzione irregolare nel proprio territorio nazionale, ne informa la Banca d'Italia e, con comunicazione predisposta dalla Banca Centrale Europea, ordina all'autore della riproduzione irregolare di interromperne la produzione e, se opportuno, al possessore della riproduzione irregolare di consegnare la stessa. 3. Qualora la Direzione dei Servizi di Sicurezza e Protezione Civile venga a conoscenza dell'esistenza di una riproduzione irregolare disponibile in formato elettronico su siti web, tramite strumenti di comunicazione via cavo o senza filo ovvero tramite qualsiasi altro mezzo che permetta al pubblico di accedere alla riproduzione irregolare in luoghi e momenti individualmente prescelti dai singoli, la Direzione medesima per il tramite della Banca d'Italia, ne informa immediatamente la Banca Centrale Europea, ed esegue le misure adottate da quest'ultima per rimuovere la riproduzione irregolare dalla localizzazione elettronica. 4. Qualora l'autore della riproduzione irregolare non rispetti l'ordine emesso ai

In ultimo, la Legge n. CXXVIII riprende normative comunitarie<sup>135</sup> per la regolamentazione dell'emissione di monete in euro, nonché per la determinazione della faccia nazionale. Al riguardo, si detta una disciplina *ad hoc* per la determinazione dei «disegni» apposti sulla faccia nazionale delle monete destinate alla circolazione<sup>136</sup> e la relativa procedura per l'emissione di monete commemorative<sup>137</sup>; fermo restando che a titolarità dei diritti d'autore relativi ai disegni sulla faccia comune appartiene all'Unione europea (rappresentata dalla Commissione europea)<sup>138</sup>, mentre i diritti d'autore (per la faccia nazionale) appartengono in via esclusiva allo Stato vaticano, che ne tutela l'osservanza attraverso il competente Ufficio Filatelico e Numismatico del Governatorato<sup>139</sup>.

---

sensi del precedente comma, la Direzione dei Servizi di Sicurezza e Protezione Civile, per il tramite della Banca d'Italia, ne informa immediatamente la Banca Centrale Europea. 5. Le sanzioni irrogate dalla Banca Centrale Europea in forza del Regolamento (CE) n. 2532/98 del Consiglio del 23 novembre 1998, nonché le decisioni inerenti la propedeutica procedura di infrazione, vengono comunicate al Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano che le rende efficaci ed esecutive nello Stato. 6. Qualora nello Stato penda una autonoma procedura, anche preliminare, per violazione della normativa penale vaticana, in ordine alla riproduzione irregolare di euro, ivi compresa la violazione dei relativi diritti d'autore, il Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano, informa la Banca Centrale Europea. 7. La Banca Centrale Europea, relativamente alle procedure di infrazione ai sensi del Regolamento 2539/98, può delegare il Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano a compiere atti istruttori a norma dell'art.149 e seguenti del codice di procedura penale».

<sup>135</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 975/98 del Consiglio, riguardante i valori unitari e le specificazioni tecniche delle monete metalliche in euro destinate alla circolazione, 3 maggio 1998; Regolamento (CE) n. 423/1999 del Consiglio, del 22 febbraio 1999, che modifica il regolamento (CE) n. 975/98 riguardante i valori unitari e le specificazioni tecniche delle monete metalliche in euro destinate alla circolazione; Raccomandazione C(2008) 5925 della Commissione, su orientamenti comuni per l'emissione di monete in euro destinate alla circolazione e loro relativa faccia nazionale, 19 dicembre 2008; in ultimo, Comunicazione della Commissione concernente la tutela dei diritti d'autore relativi ai disegni della faccia comune delle monete in euro COM/2001/0600, 13 novembre 2001.

<sup>136</sup> Cfr. Legge n. CXXIX, 30 dicembre 2010, cit., art. 6.

<sup>137</sup> Ivi, art. 7.

<sup>138</sup> Ivi, art. 9, comma 1.

<sup>139</sup> Ivi, art. 9, comma 2

In ipotesi di riproduzione illecita, si stabilisce l'applicazione delle leggi civili e panali vaticane: il predetto Ufficio Filatelico è istituito come autorità competente alla tutela dei diritti d'autore e ha il compito di segnalare all'Autorità Giudiziaria tutte le eventuali violazioni di cui venga a conoscenza<sup>140</sup>. In prospettiva di continua collaborazione con l'UE si stabilisce anche che qualora lo Stato vaticano, direttamente o per tramite della Commissione, venga a conoscenza di eventuali atti illeciti perpetrati sul territorio nazionale, interviene adottando tutte le necessarie misure per far cessare la riproduzione e provvede al ritiro dalla circolazione delle monete false<sup>141</sup>.

## **6. Il Motu Proprio di Benedetto XVI. La costituzione dell'AIF e il primo sistema di norme in materia di antiriciclaggio.**

In esecuzione della Convenzione monetaria del 2009, sempre in data 30 dicembre 2010, con *Motu Proprio* «La Sede Apostolica»<sup>142</sup>, Papa Benedetto XVI promulga la Legge n. CXXVII *per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*<sup>143</sup>; contestualmente, stabilisce che le disposizioni di tale legge «abbiano vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede»<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> Ivi, art. 12.

<sup>141</sup> Ivi, art. 11, comma 2.

<sup>142</sup> Cfr. Benedetto XVI, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Sede Apostolica», per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario, 30 dicembre 2010, «AAS», 103, 2011, 9, pp. 7 ss.

<sup>143</sup> Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010 della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, *Sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, «AAS Suppl.», 81, 2010, pp. 167 ss.

<sup>144</sup> Nello specifico, «ove essi svolgono le attività di cui all'art. 2 della medesima Legge», ossia «a. nel ricevere depositi o altri fondi rimborsabili dal pubblico e nel concedere crediti per proprio conto; b. nell'intermediazione assicurativa; c. nell'assunzione di partecipazioni; d. nella raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili; e. nel compimento di operazioni di prestito; f. nello svolgimento di servizi di pagamento; g. nell'emissione e gestione di mezzi di pagamento; h. nel rilascio di garanzie e di impegni di firma; i. nella locazione di cassette di sicurezza; j. nello svolgimento di operazioni in cambi per proprio conto o per conto della clientela; k. nell'acquisto e nella vendita o anche nella mediazione di beni immobili o imprese;

Al riguardo, si sottolinea che, se l'emanazione della normativa *de quo* risulta essere un atto dovuto, in ossequio agli obblighi assunti dallo Stato Vaticano con la sottoscrizione della Convenzione monetaria (2009)<sup>145</sup>, non era invece dovuta l'estensione della normativa alla Curia e a tutti gli enti dipendenti dalla Santa Sede. Si tratta di una peculiare applicazione del diritto vaticano a enti facenti parte della Sede Apostolica soggetti all'ordinamento canonico: si è, quindi, «dinnanzi ad una determinazione della suprema autorità ecclesiastica che delega al giudice secolare il perseguimento, nell'ordinamento della Santa Sede, di fatti che anch'essa ritiene criminosi»<sup>146</sup>.

Inoltre, a questa estensione si affianca una dilatazione della giurisdizione dei Tribunali vaticani, nei confronti della Curia e dei predetti enti, qualora essi

---

l. nella gestione di denaro e di strumenti finanziari; m. nell'apertura o nella gestione di conti o depositi bancari, libretti di risparmio o depositi di titoli; n. nella costituzione, gestione o amministrazione di *trust*, società o strutture analoghe nonché nella prestazione di servizi relativi a società o *trust*; o. nello svolgimento di servizi di investimento aventi ad oggetto strumenti finanziari; p. nell'esercizio, in via principale, strumentale o sussidiaria, della professione di revisore dei conti, contabile esterno e consulente tributario; q. nell'esercizio, in via principale, strumentale o sussidiaria, della professione di notaio e di legale, quando prestano la loro opera o partecipando in nome e per conto del cliente ad una qualsiasi operazione finanziaria o immobiliare o assistendo i loro clienti nella progettazione o nella realizzazione di specifiche operazioni (acquisto e vendita di beni immobili o imprese; la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni dei clienti; l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di risparmio o conti titoli; l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società, la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società; la costituzione, la gestione o l'amministrazione di *trust*, società o strutture analoghe); r. nella negoziazione di beni (soltanto quando il pagamento è effettuato in contanti per un importo pari o superiore ad euro 15.000)», cfr. Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., art. 2, comma 1.

<sup>145</sup> Cfr. Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano, 17 dicembre 2009, cit., art. 8: «Lo Stato della Città del Vaticano si impegna ad adottare tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti, per attuare gli atti giuridici e le norme UE elencati nell'allegato alla presente convenzione, in materia di: (...) prevenzione del riciclaggio di denaro, della frode e della falsificazione di mezzi di pagamento in contante e diversi dal contante, medaglie e gettoni e i requisiti in materia di comunicazione statistica».

<sup>146</sup> G. Dalla Torre, *Introduzione*, in Dalla Torre, Boni, *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, cit., p. 5.

svolgano le attività espressamente richiamate nella Legge n. CXXVII. L'estensione della giurisdizione oltre i confini dello Stato non deve sorprendere. Si tratta di un aspetto di un più ampio fenomeno, che si viene sviluppando nel nostro tempo, che è quello dell'ultraterritorialità della giurisdizione. In sostanza, il giudice vaticano, «da organo di giustizia statale, finisce ormai per assumere le funzioni di Autorità giudiziaria ultrastatale. La sua giurisdizione si estende oltre lo Stato»<sup>147</sup>; del resto «l'esperienza contemporanea – al di là del diritto canonico – ci mostra che la giurisdizione penale non è più monopolio esclusivo dello Stato e marchio della sua sovranità». Si tratta di un fenomeno già anticipato da altri ordinamenti e che va collegato al fenomeno dell'attenuarsi del principio di territorialità del diritto positivo. Una ulteriore ragione è da individuarsi nel processo della globalizzazione e nel corrispettivo erodersi della sovranità statale, almeno così come forgiatasi nei secoli moderni<sup>148</sup>.

Ulteriore passo nel processo di armonizzazione del diritto vaticano alle direttive comunitarie in materia di lotta al riciclaggio, si ha con la costituzione – sempre con il medesimo *Motu Proprio* di Papa Ratzinger – dell'AIF (Autorità di Informazione Finanziaria)<sup>149</sup>, come istituzione collegata alla Santa Sede<sup>150</sup>, finalizzata a «prevenire e contrastare efficacemente il riciclaggio e il

---

<sup>147</sup> *Ibidem*. L'A. richiama anche il Promotore di Giustizia presso il Tribunale vaticano, N. Picardi, nella *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario*, 14 gennaio 2012.

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> Cfr. A. Sarais, *L'istituzione dell'Autorità di informazione finanziaria (AIF): l'impegno della santa Sede nel contrasto degli illeciti finanziari*, <<http://www.iuscanonicum.it>>, 2012, p. 2, sottolinea che: «Il *Motu Proprio* che istituisce l'Autorità prevede che essa abbia personalità civile vaticana, ma anche personalità giuridica canonica pubblica: sia cioè allo stesso tempo un ente morale di diritto vaticano e una persona giuridica canonica pubblica, ai sensi del can. 116 del Codice di diritto canonico, secondo cui “Le persone giuridiche pubbliche sono insiem di persone o di cose, che vengono costituite dalla competente autorità ecclesiastica perché, entro i fini ad esse prestabiliti, a nome della Chiesa compiano, a norma delle disposizioni del diritto, il proprio compito, loro affidato in vista del bene pubblico”. Essendo eretta come persona giuridica canonica, l'Autorità ha quindi la facoltà di esercitare i propri compiti nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli Organismi ed Enti della Santa Sede che svolgono attività finanziaria, secondo quanto previsto dalla legge vaticana n. CXXVII».

<sup>150</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, Cost. Ap. «Pastor Bonus», 28 giugno 1988, artt. 186 e artt. 190-191.

finanziamento del terrorismo»<sup>151</sup>. L'Istituzione esercita, le sue competenze nei confronti di *ogni soggetto*, persona, fisica o giuridica, dello Stato vaticano, della Curia e di tutti gli organismi dipendenti dalla Santa Sede<sup>152</sup>. In qualità di nuova autorità cardine nella prevenzione e contrasto al fenomeno globale del riciclaggio, le sue funzioni e i suoi compiti<sup>153</sup> sono stati arricchiti e potenziati in particolar modo, come vedremo, sotto il Pontificato di Francesco<sup>154</sup>.

### **6.1. Legge n. CXXVII del 2010. Primi regolamenti e provvedimenti attuativi.**

Doverosa è un'analisi, seppure sintetica, della Legge n. CXXVII<sup>155</sup> emanata mediante il *Motu Proprio* «La Sede Apostolica». Entrata in vigore a ridosso della scadenza pattuita nella Convenzione monetaria del 2009, è stata successivamente modificata nel 2012 e poi definitivamente abrogata nel 2013.

Tale legge ha avuto, senz'altro, il pregio di aver tentato di fornire una prima regolamentazione alla lotta al riciclaggio, muovendosi su un doppio binario.

Da un lato, l'introduzione di nuove fattispecie delittuose, tra cui il reato di riciclaggio, di autoriciclaggio<sup>156</sup> e un ampio novero dei cc.dd. «reati presupposto», introducendo nello specifico nuove fattispecie di reato che hanno

---

<sup>151</sup> Cfr. Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., art. 33, comma 1.

<sup>152</sup> Comunicato Segreteria di Stato circa la nuova normativa per la prevenzione e il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario nello stato città del vaticano e nella Santa Sede, 30 dicembre 2010, in <<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2010/12/30/0813/01869.htm>>, ultima consultazione 26 settembre 2016.

<sup>153</sup> Per una trattazione sulle funzioni dell'AIF, v. Fuccillo, *I "bancomat" vaticani e la nuova "questione romana" in materia finanziaria*, cit., pp. 2 ss.

<sup>154</sup> V. *infra*. Cap. II.

<sup>155</sup> Cfr. Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit.

<sup>156</sup> Ivi, art. 3. Nel Libro II «Dei delitti in ispecie», Titolo X «Dei delitti contro la proprietà», Capo V alla rubrica «Della ricettazione», è aggiunto «del riciclaggio e dell'autoriciclaggio». Nello stesso Capo dopo l'art. 421 è aggiunto l'articolo 421 *bis*. In dottrina, C. Piergallini, *Autoriciclaggio, concorso di persone e responsabilità dell'ente: un groviglio di problematica ricomposizione*, in F. Curi, M. Mantovani, S. Tordini Cagli, V. Torre (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna, BUP, vol. I, pp. 739-753.

consentito un aggiornamento del vigente Codice penale vaticano: di rilievo, tra l'altro, una serie di reati concernenti l'attività di terrorismo<sup>157</sup>, il delitto di malversazione a danno dello Stato<sup>158</sup>, l'abuso di informazioni privilegiate<sup>159</sup> e una corposa disciplina in materia di associazioni finalizzate al traffico di stupefacenti<sup>160</sup>. Dall'altro lato, la predisposizione di una disciplina specifica in materia di congelamento dei fondi per prevenire il finanziamento del terrorismo (capo IV), obblighi di adeguata verifica (capo V), obblighi di registrazione e conservazione (capo VI), obblighi di segnalazione (capo VII), trasferimento di fondi (capo VIII), controlli su denaro in entrata e in uscita dallo Stato (capo IX), tutela della riservatezza (capo X), cooperazione internazionale (capo X).

Contestualmente all'entrata in vigore della Legge n. CXXVII (1° aprile 2011), in materia di controlli sul denaro contante e strumenti finanziari circolanti sul territorio dello Stato, il Presidente dell'AIF adotta apposito Regolamento<sup>161</sup> in attuazione dell'articolo 39 della Legge antiriciclaggio<sup>162</sup> e in conformità a quanto previsto nelle Raccomandazioni GAFI<sup>163</sup> del 22 ottobre

---

<sup>157</sup> Ivi, artt. 4-8.

<sup>158</sup> Ivi, art. 9.

<sup>159</sup> Ivi, art. 12.

<sup>160</sup> Ivi, artt. 21 ss.

<sup>161</sup> Cfr. Regolamento n. 1, relativo al trasporto al seguito di denaro contante e di strumenti finanziari in entrata o in uscita dallo Stato della Città del Vaticano, 1° aprile 2011.

<sup>162</sup> Cfr. Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., art. 39: «1. Ogni persona fisica che entra o esce dallo Stato trasportando denaro contante di importo pari a quello stabilito dalla disciplina vigente nell'ordinamento europeo deve dichiarare tale somma in forma scritta all'Autorità di Informazione Finanziaria. 2. La dichiarazione di cui al comma 1 contiene: a) i dati identificativi del dichiarante, del proprietario e del destinatario del denaro contante; b) l'importo del denaro contante e la sua origine; c) l'itinerario seguito. 3. Le informazioni contenute nella predetta dichiarazione debbono essere registrate e conservate per un periodo di cinque anni. 4. L'Autorità di Informazione Finanziaria effettua controlli sul rispetto degli obblighi previsti dal presente Capo ed irroga, in caso di loro violazione, sanzioni amministrative pecuniarie».

<sup>163</sup> Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) o *Financial Action Task Force* (FATF) è un organismo intergovernativo, sorto nel 1989 in occasione del G7 di Parigi, il cui scopo è la promozione di politiche per il contrasto del riciclaggio di denaro di origine illecita, del finanziamento al terrorismo e del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione

2004 e nelle direttive comunitarie<sup>164</sup>. Tale Regolamento è stato successivamente aggiornato in data 14 novembre 2011<sup>165</sup>.

Le nuove regole sul trasporto di denaro prevedono, in capo ad ogni soggetto in entrata o in uscita dallo Stato Città del Vaticano, l'obbligo<sup>166</sup> di dichiarare il trasporto al seguito di denaro contante<sup>167</sup> e di strumenti finanziari<sup>168</sup> di importo

---

di massa. L'organismo, il cui mandato è stato rinnovato per il 2012-2020 da parte dei Ministri delle Finanze dei Paesi Membri, durante gli *Spring Meetings* di Washington del 2012, si propone di: realizzare strumenti giuridici che possano concretamente contrastare l'utilizzo criminale del sistema finanziario ed a questo scopo ha approntato, nel 1990, 40 Raccomandazioni, cui si aggiungono 9 Raccomandazioni Speciali, revisionate dapprima nel 1996 e successivamente nel 2003 e aggiornate nel 2012 (cd. nuove 40 Raccomandazioni). Tali raccomandazioni, riconosciute e ratificate oltre che dai Paesi membri, anche da numerosi organismi internazionali, costituiscono un corpus di riferimento per le legislazioni nazionali dei Paesi membri (attualmente 34); monitorare, attraverso un processo di valutazione reciproca, l'implementazione dei presidi (normativi e organizzativi) antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento al terrorismo e di verificare l'efficacia degli stessi nelle giurisdizioni aderenti. Il GAFI, si riunisce in assemblea plenaria ordinariamente tre volte l'anno, di cui due (normalmente a febbraio e a ottobre) a Parigi presso la sede dell'OCSE dove si trova anche il Segretariato che si occupa di supportarne l'attività; una volta l'anno (solitamente nel mese di giugno) si tiene invece una riunione organizzata nel Paese che assume la presidenza di turno. L'Organismo, nell'esercizio delle proprie funzioni, collabora con gruppi regionali, costituiti sul modello GAFI (cd. *FATF Style Regional Bodies*), come MONEYVAL (Consiglio d'Europa), GAFISUD (area America del Sud), APG (Gruppo Asia/Pacifico), EAG (Gruppo Euro-Asiatico), Mena FATF (Medioriente e Africa settentrionale), GIABA (Gruppo Africa occidentale), ESAAMLG (Gruppo Africa orientale e del sud), CFATF (area caraibica) e con numerosi osservatori: OCSE, World Bank, FMI, WCO, Eurojust, Europol, Interpol, UNODC ecc.

<sup>164</sup> Cfr. Regolamento (C.E.) n. 1889/2005, 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa. Tali raccomandazioni e regolamenti esortano i governi ad adottare provvedimenti per l'individuazione dei movimenti materiali di denaro contante, compreso un sistema di dichiarazione.

<sup>165</sup> Cfr. Regolamento n. 2, relativo al trasporto al seguito di denaro contante e di strumenti finanziari in entrata o in uscita dallo Stato della Città del Vaticano, 14 novembre 2011.

<sup>166</sup> Ivi, art. 1.

<sup>167</sup> Ai fini del Regolamento n. 2, cit., per «denaro contante» si intendono: «gli strumenti negoziabili al portatore, compresi gli strumenti monetari emessi al portatore quali *travellers cheque*, strumenti negoziabili (compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento) emessi al portatore, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi alla consegna, e strumenti incompleti



pari o superiore al valore di euro diecimila. La dichiarazione deve essere resa, in forma scritta, presso i competenti uffici della Gendarmeria, che provvedono poi ad inviarla all'AIF<sup>169</sup>; si riscontra, inoltre, un ampio potere di verifica in capo alla Gendarmeria stessa, in quanto, ove sussistano fondati motivi di sospetto, è competente a procedere alla visita dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli altri oggetti di coloro che entrano o escono dal territorio dello Stato e, altresì, invita ad esibire il denaro contante portato dal soggetto. L'omesso, o parziale, adempimento dell'obbligo di dichiarazione è sanzionato

---

(compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento) firmati ma privi del nome del beneficiario; le banconote e monete in circolazione come mezzo di scambio», ivi, art. 1 comma 2, lett. a)».

<sup>168</sup>Ivi, art. 1, comma 2, lett. b), per «*strumenti finanziari*» si intendono: «i valori mobiliari, gli strumenti del mercato monetario, le quote di organismi di investimento collettivo, i contratti di opzione e gli strumenti finanziari derivati». Ai sensi del terzo comma, invece, «Non sono oggetto di dichiarazione i titoli di credito emessi con l'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e con la clausola di non trasferibilità».

<sup>169</sup> Ivi, art. 2: «La dichiarazione è resa in forma scritta al momento dell'entrata o dell'uscita presso gli uffici del Corpo della Gendarmeria o presso gli uffici di enti ed organismi tenuti agli obblighi di cui alla Legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010, operanti nello Stato della Città del Vaticano, dove deve compiersi l'operazione. 2. La dichiarazione, da effettuarsi utilizzando l'apposito modulo predisposto dall'Autorità di Informazione Finanziaria, è ricevuta previa identificazione, a mezzo di valido documento, del soggetto dichiarante. 3. La dichiarazione contiene: a) i dati identificativi del dichiarante, del proprietario e del destinatario dei valori; b) l'importo dei valori trasportati, la loro origine e la loro destinazione. 4. Le dichiarazioni in originale sono inviate, entro 48 (quarantotto) ore dal loro ricevimento, all'Autorità di Informazione Finanziaria. 5. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche ai trasferimenti effettuati mediante plico postale. La dichiarazione, in tal caso, deve essere consegnata all'atto della spedizione agli uffici delle Poste Vaticane. In caso di ricezione di un plico, la dichiarazione deve essere effettuata, entro le 48 (quarantotto) ore successive, presso gli uffici del Corpo della Gendarmeria. Nel computo dei termini non si tiene conto dei giorni festivi secondo il calendario dello Stato della Città del Vaticano. 6. In caso di trasporto dei valori a mezzo di furgoni portavalori, alla dichiarazione può essere allegata una distinta dei valori medesimi. 7. L'obbligo della dichiarazione non è soddisfatto se le informazioni fornite sono inesatte o incomplete. Tale eventualità si verifica anche quando i campi "obbligatori" del modulo non sono riempiti o lo sono parzialmente. 8. Le informazioni contenute nella dichiarazione devono essere registrate e conservate, da parte dei riceventi, per un periodo di 5 (cinque) anni».

amministrativamente, previa comunicazione all'AIF<sup>170</sup>. In ipotesi di omessa dichiarazione, i valori eccedenti la soglia sono sottoposti a sequestro amministrativo<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Ivi, art. 3: «Gli Agenti del Corpo della Gendarmeria, al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nel presente Regolamento, possono, ove sussistano fondati motivi di sospetto: a) procedere alla visita dei mezzi di trasporto di qualsiasi genere che entrano o escono dal territorio dello Stato della Città del Vaticano; b) procedere alla visita dei bagagli e degli altri oggetti in possesso delle persone che entrano o escono dal territorio dello Stato della Città del Vaticano; c) invitare coloro che entrano o escono dal territorio dello Stato della Città del Vaticano ad esibire i valori trasportati. In caso di rifiuto gli Agenti della Gendarmeria possono disporre, con provvedimento scritto dettagliatamente motivato, la perquisizione personale. Della perquisizione è redatto processo verbale che, insieme al provvedimento anzidetto, deve essere trasmesso, nelle 48 (quarantotto) ore successive, al Promotore di Giustizia presso il Tribunale. Questi, entro le 48 (quarantotto) ore successive, provvede all'eventuale convalida ed emana comunque le disposizioni relative inviando all'Autorità di Informazione Finanziaria il provvedimento».

<sup>171</sup> Ivi, art. 5: «1. In caso di violazione dell'articolo 1, i valori eccedenti la soglia sono sottoposti a sequestro amministrativo, nella misura del 40%, con un minimo di euro 10.000. 2. Il sequestro è eseguito per intero quando: a) l'oggetto è indivisibile; b) l'autore è ignoto; c) la natura e l'entità dei valori, o il relativo controvalore in euro, non risulta immediatamente determinabile all'atto del sequestro. 3. I valori sequestrati sono depositati presso la Direzione della Ragioneria dello Stato della Città del Vaticano e computati per l'eventuale riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità di Informazione Finanziaria ai sensi dell'articolo 42 della Legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010. 4. L'interessato può ottenere dall'Autorità di Informazione Finanziaria un provvedimento di restituzione dei valori sequestrati depositando presso la Direzione della Ragioneria dello Stato della Città del Vaticano una cauzione pari al 40% dell'eccedenza con un massimo di euro 250.000. 5. Gli interessati possono, anche immediatamente, proporre opposizione all'Autorità di Informazione Finanziaria, che decide con ordinanza motivata entro 10 (dieci) giorni dall'opposizione. 6. I valori sequestrati sono in ogni caso restituiti agli aventi diritto, previo pagamento delle spese di custodia, qualora: a) l'interessato dimostri la sussistenza della fattispecie prevista dall'articolo 1, comma 3 del presente Regolamento; b) sia deceduto l'autore della violazione; c) sia stata emessa l'ordinanza di archiviazione o non sia disposta la confisca; d) non siano computati per il pagamento della sanzione amministrativa. 7. I valori sequestrati garantiscono con preferenza su ogni altro credito il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie. 8. L'Autorità di Informazione Finanziaria dispone la restituzione dei valori sequestrati, non prelevati in pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata, a favore degli aventi diritto che ne facciano richiesta entro 5 (cinque) anni dalla data del sequestro».

Il controllo sulle movimentazioni di denaro contante è, infatti, ritenuto, a livello internazionale, un importante strumento di trasparenza che, associato ad un valido sistema normativo antiriciclaggio, consente una più efficiente tracciabilità dei flussi di denaro e delle movimentazioni finanziarie.

Inoltre, in linea con la necessità di dare pratica attuazione ai principi contenuti nella normativa in esame, l'AIF ha anche provveduto ad elaborare «indici di anomalia per la segnalazione delle operazioni sospette»<sup>172</sup>, ai fini della più agevole individuazione, da parte dei soggetti obbligati, delle situazioni di rischio operativo<sup>173</sup>. In altri termini, gli indicatori forniscono esemplificazioni di anomalia che riguardano la struttura o le modalità dell'operazione sotto un profilo oggettivo, ma il compito del soggetto obbligato non può limitarsi alla verifica della sussistenza degli indicatori, bensì procedere al raffronto con tutte le altre informazioni di cui dispone, effettuando gli ulteriori approfondimenti che si rendono necessari al fine di pervenire a una valutazione completa sulla natura dell'operazione richiesta e sul soggetto che la pone in essere. In altri termini, la casistica deve essere considerata uno strumento di ausilio, che esime il soggetto obbligato dalla responsabilità nella valutazione. Occorre tenere presente che l'assenza di profili di anomalia desumibili dagli indicatori non è sufficiente a escludere il sospetto che un'operazione possa essere connessa con fenomeni di riciclaggio.

---

<sup>172</sup> Cfr. Sala Stampa della Santa Sede, *Nota informativa in occasione dell'entrata in vigore della Legge circa la prevenzione e il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, 1 aprile 2011, in <<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2011/04/01/0189/00464.htm>>, ultima consultazione 26 settembre 2016. V., anche *Istruzione n. 4 di informazione finanziaria disciplinante l'indicazione di indici di anomalia*, emanata dal presidente dell'AIF in data 30 novembre 2011, in <[http://www.aif.va/ITA/pdf/Istruzioni/4I\\_indicatori\\_di\\_anomalia.pdf](http://www.aif.va/ITA/pdf/Istruzioni/4I_indicatori_di_anomalia.pdf)>, ultima consultazione 26 settembre 2016. Tali indici di anomalia sono volti a ridurre i margini di incertezza connessi con valutazioni soggettive o con comportamenti discrezionali e intendono contribuire al contenimento degli oneri e al corretto ed omogeneo adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette. L'elencazione non va ritenuta esaustiva, anche in considerazione della continua evoluzione delle modalità di svolgimento delle operazioni.

<sup>173</sup> Cfr. Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit. art. 34 comma 3: «Il contenuto, le modalità di individuazione, anche attraverso l'indicazione di indici di anomalia, e di invio delle segnalazioni sospette è definito dall'Autorità di Informazione Finanziaria».

E' stata predisposta, quindi, un'elencazione a carattere esemplificativo, non tassativo né esaustivo<sup>174</sup> di comportamenti della clientela classificabili come

---

<sup>174</sup> Cfr. *Istruzione n. 4 di informazione finanziaria disciplinante l'indicazione di indici di anomalia*, cit. - *Indicatori di anomalia connessi alle operazioni*: «1.1 Operazioni periodiche consistenti in afflussi di disponibilità finanziarie non giustificate dall'attività svolta dal cliente e con ricorso a strumenti (contante, titoli di credito, bonifici ecc.) non usuali nella sua operatività quotidiana; 1.2 Ricorso a tecniche di frazionamento dell'operazione, soprattutto se rivolte a eludere gli obblighi di identificazione e registrazione; 1.3 Operazioni di ingente ammontare che risultano inusuali rispetto a quelle di norma effettuate dalla controparte, soprattutto se non vi sono plausibili giustificazioni economiche e finanziarie (es.: apertura e chiusura di rapporti utilizzati unicamente per singole operazioni o per lungo tempo inattivi o poco movimentati, versamenti su conti intestati a società effettuati dai soci o da soggetti a questi collegati con disponibilità non riconducibili all'attività della società); 1.4 Operazioni che appaiono svantaggiose per la controparte; 1.5 Operazioni effettuate in nome o a favore di terzi, specie se non appartenenti al nucleo familiare del cliente; 1.6 Operazioni richieste fornendo informazioni inesatte o incomplete, allo scopo di occultare notizie sul titolare effettivo o beneficiario; 1.7 Operazioni con controparti insediate in aree geografiche note come centri offshore, non giustificate dalla loro attività economica. *Indicatori di anomalia connessi alla controparte* - 2.1 La controparte fornisce informazioni false o contraffatte riguardo alla propria identità o a quella del titolare effettivo, ovvero sullo scopo o la natura del rapporto, oppure si rifiuta o appare riluttante a fornire informazioni, ovvero rinuncia ad effettuare l'operazione a seguito della richiesta di informazioni; 2.2 La controparte adotta comportamenti inusuali rispetto a quelli comunemente tenuti, evitando contatti diretti, rilasciando deleghe e procure, inducendo il personale ad eludere la normativa antiriciclaggio, utilizzando indirizzi di comodo; 2.3 La controparte effettua operazioni in contanti di ammontare rilevante, specie allorquando è noto che sia stato sottoposto a procedimento penale o a misure di prevenzione o a provvedimenti di sequestro ovvero, abbia rapporti di comunanza o familiari con soggetti sottoposti a tali misure; 2.4 Operazioni con controparti insediate in aree geografiche note come centri offshore, non giustificate dalla loro attività economica. *Indicatori di anomalia connessi a mezzi di pagamento* - 3.1 Versamenti rilevanti di contante, non riconducibili all'attività usuale, specie se sono effettuati con banconote logore ovvero di taglio elevato; 3.2 Prelievi di contanti e contestuali versamenti di importi analoghi, così da far supporre trasferimenti di fondi tra parti connesse; 3.3 Operazioni di cambio con banconote di taglio più elevato o con altra valuta, specie se effettuate senza transitare per il conto o deposito; 3.4 Utilizzo di strumenti di pagamento, quali carte di credito, carte prepagate, moneta elettronica ecc., che non appartengono all'usuale operatività del soggetto. *Indicatori di anomalia relativi a strumenti finanziari* - 4.1 Operazioni di acquisto e vendita di strumenti finanziari incoerenti con il profilo economico o finanziario del cliente; 4.2 Negoziazione di strumenti finanziari a prezzi notevolmente diversi da quelli di mercato, o con regolamento in contanti, o con importi

---

frazionati, o con controparti situate in paesi o territori a rischio; 4.3 Negoziazione di strumenti finanziari con intestazione a favore di terzi ovvero con l'intervento di residenti in paesi o territori a rischio ovvero con richiesta di consegna fisica di certificati al portatore. *Indicatori di anomalia relativi a partecipazioni societarie, costituzioni di società e affini* - 5.1 Operazioni di acquisizione di partecipazioni in imprese o aziende, non giustificate dal profilo economico del soggetto; 5.2 Operazioni di costituzione e/o impiego di strutture di gruppo artatamente complesse, specie ove sussistano anomalie nella distribuzione delle partecipazioni ovvero alcune o la maggior parte delle società del gruppo siano collocate all'estero; 5.3 Operazioni di costituzione e/o impiego di società partecipate da persone giuridicamente incapaci ovvero conferimento di incarichi di responsabilità in società o enti a persone palesemente sprovviste delle necessarie capacità professionali; 5.4 Operazioni di conferimento o apporto di capitali in società o altri enti mediante beni in natura per importi palesemente sproporzionati rispetto a quelli di mercato; 5.5 Frequenti e ingiustificati cambiamenti nella titolarità o nella denominazione di società e aziende; 5.6 Utilizzo di società di comodo, ovunque costituite, ovvero operazioni di costituzione e/o impiego di *trust*, ove si applichi una normativa antiriciclaggio non adeguata alle Raccomandazioni del GAFI/FAFT. *Indicatori di anomalia relativi ad attività immobiliari* -6.1 Richiesta di acquisto di beni immobili per importi incoerenti con il profilo economico/finanziario della controparte acquirente; 6.2 Richiesta di acquisto di beni immobili senza che la controparte acquirente abbia alcun legame con lo Stato o la giurisdizione in cui si trovano gli immobili; 6.3 Richiesta di acquisto di beni immobili con contratti a favore di terzi, per persona da nominare o con intestazioni fiduciarie; 6.4 Richiesta di acquisto o offerta di vendita di beni immobili in tutto o parzialmente in contanti, ovvero a prezzi anomali rispetto a quelli di mercato; 6.5 Acquisti e vendite successive di più immobili in un limitato periodo di tempo, specie allorché le transazioni avvengono a prezzi molto differenti; 6.6 Richiesta di acquisto o offerta di vendita di beni immobili effettuati attraverso il rilevamento di azioni o partecipazioni di società con sede in centri offshore o paesi non dotati di un'adeguata normativa antiriciclaggio. *Indicatori di anomalia relativi ad attività commerciali (connessi alla vigenza dell'articolo 2, lettera r della legge)* - 7.1 Richiesta di acquisto di beni in contanti per importi superiori a euro 15.000; 7.2 Richiesta di acquisto di beni di notevole valore da parte di soggetti con uno *status* economico/finanziario inadeguato, specie se non accompagnati da un manifestato interesse sulle caratteristiche e valore dei beni; 7.3 Richiesta di acquisto di più beni di notevole importo in un ristretto arco di tempo, specie ove appaia palese il disinteresse sul valore degli stessi. *Indicatori di anomalia relativi al finanziamento del terrorismo* (v. sul testo). *Indicatori di anomalia relativi ad operazioni che, per le modalità inusuali della movimentazione o l'incoerenza con il profilo economico del soggetto richiedente e/o del destinatario, appaiono riconducibili all'abuso di organizzazioni non profit* - 9.1 Transazioni effettuate da organizzazioni non profit ovvero da organizzazioni non governative che, per le loro caratteristiche (ad es. tipologie di beneficiari o aree geografiche di destinazione dei trasferimenti di fondi effettuati), risultano manifestamente incongruenti con l'attività dichiarata; 9.2 Movimentazione caratterizzata da flussi d'importo

«anomali» e potenzialmente idonei a simulare forme di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Possono, ad esempio, essere considerati indicatori di anomalia relativi al finanziamento del terrorismo l'effettuazione di operazioni da parte di «soggetti censiti nelle liste di persone o enti associati ad attività di finanziamento del terrorismo ovvero familiari o associati; operazioni effettuate o richieste da soggetti (o loro familiari o contigui) notoriamente sottoposti a indagini riguardanti fatti di terrorismo; operazioni frequenti in un ristretto periodo di tempo, con bonifici in entrata e in uscita da e verso aree geografiche considerate a rischio di finanziamento del terrorismo ovvero sottoposte a sanzioni economiche internazionali; operazioni, effettuate o richieste da organizzazioni non profit, che per le loro caratteristiche (es.: categorie di soggetti beneficiari, aree geografiche di destinazione dei fondi) appaiono incoerenti con l'attività dichiarata o normalmente esercitata»<sup>175</sup>.

In Italia compete all'UIF l'elaborazione di tali «indici», mentre l'emanazione dei provvedimenti normativi che li contemplano avviene con provvedimenti formali di Autorità diverse in base alla natura del soggetto obbligato: nello specifico, la Banca d'Italia per gli intermediari finanziari e gli altri soggetti esercenti attività finanziaria; il Ministero di Giustizia per i professionisti, sentiti gli ordini professionali; il Ministero dell'Interno per i restanti soggetti non finanziari e le pubbliche amministrazioni<sup>176</sup>.

---

significativo in un ristretto periodo di tempo che coinvolge più organizzazioni non profit che presentano tra loro connessioni non giustificate, quali ad esempio la condivisione dell'indirizzo, dei rappresentanti o del personale, ovvero la titolarità di molteplici conti riconducibili a nominativi ricorrenti; 9.3 Ripetuti accrediti su conti intestati ad associazioni e fondazioni, a titolo di donazione, raccolte o simili, di ammontare complessivo consistente e non adeguatamente giustificato, specie se effettuati prevalentemente in contanti, a cui fa seguito il trasferimento della maggior parte dei fondi raccolti verso aree geografiche ad alto rischio di finanziamento del terrorismo.

<sup>175</sup> Cfr. *Istruzione n. 4 di informazione finanziaria disciplinante l'indicazione di indici di anomalia*, cit., punti 8.1-8.4, esclusivamente riferiti all'ambito del finanziamento del terrorismo.

<sup>176</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per le società di revisione e revisori legali con incarichi di revisione su enti di interesse pubblico*, 30 gennaio 2013, che si divide in: indicatori di anomalia connessi al profilo soggettivo; indicatori di anomalia connessi al profilo oggettivo; indicatori di anomalia relativi alle modalità di pagamento utilizzate dal cliente; indicatori di anomalia relativi ad operazioni contabili e

## **7. First Mutual Evaluation Report (MER) sulla normativa antiriciclaggio vaticana. Tra innovazioni e criticità.**

Nel febbraio 2011, ancora prima dell'entrata in vigore della citata Legge n. CXXVII, la Santa Sede avanza formale richiesta di verifica, da parte dei competenti organismi dell'UE, della normativa antiriciclaggio appena entrata in vigore.

A seguito di specifica Risoluzione del Consiglio d'Europa<sup>177</sup>, nel mese di novembre 2011<sup>178</sup> viene attuata una visita ispettiva da parte di Moneyval<sup>179</sup>, cui fa seguito il primo Mutual Evaluation Report (MER).

Il sistema valutativo di Moneyval si basa sulle *core and key recommendations*<sup>180</sup> del GAFI, che costituiscono *standards* internazionali per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

---

finanziarie. V. anche Decreto del Ministro dell'Interno, *Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*, 25 settembre 2015, «Gazzetta Ufficiale - Serie Generale», n. 233, 7 ottobre 2015.

<sup>177</sup> Cfr. Consiglio d'Europa, Risoluzione CM/res(2011) 5, 6 aprile 2011.

<sup>178</sup> La prima visita ispettiva *in loco* di Moneyval si è svolta dal 20 al 26 novembre 2011.

<sup>179</sup> Il Comitato di esperti per la valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo (acronimo «Moneyval») è un organismo internazionale costituito nel 1997, nell'ambito del Consiglio d'Europa, che raggruppa (ad oggi) quarantasette Stati europei. Si occupa di effettuare monitoraggi per verificare l'efficacia dei sistemi antiriciclaggio adottati dagli Stati aderenti. Moneyval segue le quarantanove direttive del GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale) in materia, integrate con le Direttive antiriciclaggio dell'UE. La Santa Sede è presente al consiglio d'Europa non come membro ma in veste di operatore permanente; nel 2011 il Segretario di Stato, Card. Bertone ha formalmente richiesto al Segretario Generale del Consiglio d'Europa di sottoporre la Santa Sede/SCV alle valutazioni di Moneyval.

<sup>180</sup> A titolo esplicativo, le Raccomandazioni GAFI essenziali (*core*) sono le seguenti: R.1 (Criminalizzazione del riciclaggio di denaro); R.5 (Identificazione e verifica del cliente); R.10 (Conservazione delle informazioni); R.13 (Segnalazione delle operazioni sospette); SR.II (Criminalizzazione del finanziamento del terrorismo); SR.IV (Segnalazione di operazioni sospette sul finanziamento del terrorismo). Mentre le raccomandazioni “chiave” (*key*) sono le seguenti: R.3 (Confisca e misure provvisorie); R.4 (Leggi sulla segretezza o la riservatezza che non devono impedire l'applicazione delle raccomandazioni del GAFI); R.23 (Regolazione,

Nello specifico, il GAFI richiede che ogni Stato preveda l'incriminazione penale della condotta di riciclaggio del denaro e del finanziamento del terrorismo, perseguendo con sanzioni penali i colpevoli e prevedendo la confisca dei proventi. Inoltre, prescrive che deve essere operativa un'Unità di informazione finanziaria – collegata con le analoghe Unità degli altri Paesi – che ha il compito di indagare su transazioni sospette e di effettuare segnalazioni alle competenti autorità. In ultimo, si raccomanda l'adesione a specifiche Convenzioni internazionali in materia<sup>181</sup>.

Il *Mutual Evaluation Report* viene redatto dopo un'accurata analisi della legislazione in materia vigente nello Stato esaminato, a seguito di un controllo effettivo svolto *in loco*, al fine di valutare l'applicazione e le conseguenze pratiche della normativa.

La procedura si conclude con la redazione di un Rapporto, in cui si esprime un giudizio circa lo *status della normativa* del Paese sottoposto a monitoraggio<sup>182</sup>; successivamente, dopo un anno, lo Stato monitorato deve fornire una nuova documentazione circa l'adeguamento della normativa alle indicazioni contenute nel MER e i valutatori Moneyval elaborano un ulteriore rapporto (*Progress Report*) sugli eventuali progressi compiuti. A scadenza biennale il *Progress Report* viene costantemente aggiornato.

---

vigilanza e monitoraggio); R.26 (Unità di Informazione Finanziaria); R.35 (Essere parte di Convenzioni specifiche e attuarle); R.36 (Mutua assistenza giudiziaria); R.40 (Altre forme di cooperazione); SR.I (Applicazione degli strumenti delle Nazioni Unite); SR.III (Congelamento e confisca dei fondi usati per finanziare il terrorismo); SR.V (Cooperazione internazionale riguardante il finanziamento del terrorismo).

<sup>181</sup> Si tratta di: Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, Vienna 20 dicembre 1988; Convenzione internazionale per la repressione dei finanziamenti al terrorismo, adottata dall'A.G. delle Nazioni Unite con risoluzione 54/109 a New York, 8 dicembre 1999; Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Palermo 12-15 dicembre 2000; Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, adottata a Strasburgo, 8 novembre 1990.

<sup>182</sup> Gli esiti del rapporto possono essere: largamente conforme; conforme; parzialmente conforme; non conforme agli standard internazionali elaborati dal GAFI, di concerto con il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e con la Banca Mondiale



Con riguardo alla visita ispettiva vaticana, il gruppo di esperti legali, finanziari e di *law enforcement* provenienti da diversi Paesi<sup>183</sup> e coordinati dal Segretariato di Moneyval, hanno incontrato rappresentanti della Segreteria di Stato, del Governatorato, degli Uffici Giudiziari, del Corpo della Gendarmeria, della Prefettura degli Affari Economici, dello IOR, dell'APSA e della Autorità di Informazione Finanziaria<sup>184</sup>.

Per ciò che concerne il primo MER elaborato in data 4 luglio 2012 per la Santa Sede / Stato Città del Vaticano, Moneyval ha precisato che la valutazione è stata effettuata prendendo in considerazione la legislazione vigente alla data del 25 gennaio 2012.

Nell'elaborato suddetto si specifica di aver tenuto conto della peculiare situazione dello Stato della Città del Vaticano, che, sebbene sia «il più piccolo Stato del mondo»<sup>185</sup>, tuttavia è interessato da un afflusso annuale di più di diciotto milioni di turisti / fedeli, cui si accompagna un certo livello di piccoli crimini. Nella disamina si è evidenziato anche che, contrariamente a tutti gli altri Paesi sottoposti a controllo, nella Città del Vaticano non c'è un'economia di mercato; il settore economico, quello della finanza e delle libere professioni sono soggetti a monopolio di Stato<sup>186</sup> e le attività finanziarie sono svolte a supporto delle opere di carità e di religione. Di conseguenza, la possibilità di perpetrare azioni di riciclaggio di denaro appare improbabile sul piano pratico. Tuttavia, il primo MER mette in rilievo che il rischio di azioni illegali si lega a tre fattori determinanti e non trascurabili: il grande volume di transazioni finanziarie (comunque necessarie per lo svolgimento della missione universale della Chiesa cattolica); la portata mondiale delle attività finanziarie (anche nei confronti di Paesi «non virtuosi», che non operano in linea alle direttive del

---

<sup>183</sup> Federazione Russa, Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi, Liechtenstein.

<sup>184</sup> Cfr. Bollettino Sala Stampa Vaticana, *Comunicato sulla visita degli esperti di Moneyval in Vaticano*, 26 novembre 2011.

<sup>185</sup> Cfr. *Rapport d'évaluation mutuelle – Résumé. Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Saint Siège (y compris l'État de la Cité de Vatican)*, 4 luglio 2012, punto 1.

<sup>186</sup> Ivi, punto 7.

GAFI); l'accesso limitato alle informazioni concernenti le organizzazioni senza scopo di lucro operanti sul territorio vaticano<sup>187</sup>.

Il Rapporto riconosce i grandi progressi compiuti in breve tempo dalla Santa Sede in materia di lotta al riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. In particolare, si è valutato positivamente l'istituzione dell'AIF come autorità di controllo e supervisione in materia, che si collega alle altre UIF già presenti negli Stati membri.

Si elogia, inoltre, la rapida revisione della Legge n. CXXVII attuata recependo le prime osservazioni formulate durante le visita ispettiva del novembre 2011<sup>188</sup>.

In base alla normativa vigente oggetto di esame, il riciclaggio dei capitali viene penalmente perseguito, così come il finanziamento del terrorismo. Dal punto di vista pratico, le autorità hanno potere di congelare e confiscare fondi e capitali provenienti da illecito, mentre il Corpo di Gendarmeria ha autonomia investigativa in sinergia con l'AIF. Il quadro si completa con una specifica disciplina sul dovere di adeguata verifica della clientela, unita ad obblighi di registrazione, conservazione delle operazioni finanziarie e di segnalazione all'AIF di operazioni sospette.

Tuttavia, i valutatori rilevano alcune criticità da risolvere e qualche lacuna da colmare. Innanzitutto, sottolineano che dovrebbero essere attribuiti maggior potere e autonomia all'AIF, consentendole diritto di accesso ai locali degli enti ed istituzioni sottoposti al suo controllo, ai loro libri contabili e a tutte le informazioni loro concernenti di interesse per la materia oggetto dei controlli. Occorrerebbe anche ampliarne la facoltà di scambiare informazioni e redigere Protocolli di intesa (*Memorandum of understanding* – MOU) con le analoghe Autorità finanziarie (UIF) degli altri Stati membri UE<sup>189</sup>. Nell'ambito della supervisione degli enti, si segnala da parte dei valutatori, che le numerose organizzazioni senza scopo di lucro operanti sul territorio vaticano non

---

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> Ivi, punto 11.

<sup>189</sup> Ivi, punto 21.

risultano sottoposte ad alcun sistema di controllo, nonostante siano interessate da ingenti movimentazioni patrimoniali<sup>190</sup>.

Sempre in tema di controlli, nonostante siano state previste norme *ad hoc* in tema di adeguata verifica della clientela, si osserva nella relazione che la legislazione vaticana prevede delle eccezioni troppo ampie e tali da non consentire un'efficiente vigilanza in caso di operazioni compiute a distanza e/o da persone politicamente esposte<sup>191</sup>. Dovrebbe, poi, essere contenuto il ricorso al segreto finanziario per «bloccare» richieste di informazioni da parte delle competenti autorità<sup>192</sup>.

Completamente negativo viene, invece, giudicato il dato che l'AIF non possa irrogare sanzioni nei confronti dell'APSA<sup>193</sup>, che è, assieme allo IOR<sup>194</sup>, una istituzione finanziaria presente nello Stato Vaticano e da questo considerata «Autorità pubblica» non sottoposta alla legislazione antiriciclaggio. Si raccomanda per il futuro, per le stesse ragioni, di sottoporre lo IOR alla

---

<sup>190</sup> Ivi, punto 19 e 53. Moneyval suggerisce al riguardo che la vigilanza dell'AIF sia estesa anche alle quarantasei organizzazioni senza scopo di lucro identificate nello SCV, in particolar modo prevedendo un sistema di accesso ai libri e registri contabili.

<sup>191</sup> Ivi, punti 35-37.

<sup>192</sup> Ivi, punto 50.

<sup>193</sup> L'APSA (Amministrazione del patrimonio della Sede Apostolica) è stata costituita da Paolo VI con la Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae* del 15 agosto 1967. Giovanni Paolo II con la Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, del 28 giugno 1988, cit., ha dettato una ulteriore disciplina (artt. 172 e 173). All'APSA spetta il compito di amministrare i beni di proprietà della Santa Sede, e quelli ad essa affidati da altri enti della Santa Sede, destinati a fornire fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia Romana. Con *Motu Proprio* dell'8 luglio 2014 e Papa Francesco ha abrogato la Sezione Ordinaria trasferendone alcune competenze alla Segreteria per l'Economia, v. *infra*, Cap. II, par. 9.2.

<sup>194</sup> L'Istituto per le Opere di Religione (IOR), eretto nello Stato Città del Vaticano con Chirografo da Pio XII nel 1942, poi modificato da Giovanni Paolo II, Chirografo con il quale viene data nuova configurazione all'«Istituto per le Opere di Religione», 1° marzo 1990, recante lo *Statuto* dello IOR. È dotato di personalità giuridica canonica ed ha lo scopo di «provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni trasferiti o affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione e carità. L'Istituto può accettare beni da parte di enti e persone della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano» (v. *Statuto* dello IOR, cit., art. 2). Per una più approfondita trattazione sullo IOR, v. *infra*, Cap. II, par. 8.

vigilanza di un organismo indipendente, dato che allo stato dei fatti l'Istituto non è soggetto a nessuna forma di controllo adeguato<sup>195</sup>.

Infine, considerata la presenza di numerose organizzazioni non lucrative sul territorio della Città del Vaticano, si auspica nella relazione un maggior controllo del settore, che potrebbe essere esposto ad attività illegali.

In sintesi, delle quarantanove "Raccomandazioni" del GAFI, quattro sono state ritenute «non applicabili» stanti le peculiarità connesse alla natura dello SCV; sulle restanti, la Santa Sede/SCV sono stati ritenuti «conformi» a ventidue di esse, mentre «parzialmente conformi» o «non conformi» alle altre ventitre<sup>196</sup>. Un Rapporto parzialmente positivo, quindi, che per la Santa Sede costituisce un impegno morale e non solo strettamente tecnico.

Come afferma Papa Benedetto XVI nel *Motu Proprio* del 30 dicembre 2010, «molto opportunamente la comunità internazionale si sta sempre più dotando di principi e strumenti giuridici che permettano di prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio». E', pertanto, opportuno che la Santa Sede condivida questi sforzi, adottando e «facendo proprie» tali regole, utili anche allo svolgimento della propria missione. Risulta, quindi, necessaria una effettiva attuazione da parte della Santa Sede / SCV degli *standards* internazionali per la lotta del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, al fine di rendere concreto l'impegno assunto sul piano morale<sup>197</sup> ed anche su quello del riconoscimento della necessità di uniformare sulla materia la legislazione interna a quella più avanzata già in essere presso gli Stati che sono in prima fila nella lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo. Proprio con la Legge n. CXXVII si è compiuto un passo definitivo, ponendo le fondamenta di una nuova architettura che dimostra la volontà della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano di essere un *partner* affidabile nella comunità internazionale.

---

<sup>195</sup> Cfr. *Rapport d'évaluation mutuelle – Résumé*, cit., punti 18 e 48-49.

<sup>196</sup> Rispetto alle Raccomandazioni principali, lo SCV è risultato però «conforme» a nove di esse (su sedici).

<sup>197</sup> Sala Stampa Santa Sede, *Intervento di Mons. Ettore Balestrero, Sottosegretario per i Rapporti con gli Stati della Segreteria di Stato, sul rapporto Moneyval di valutazione sulle misure di prevenzione del riciclaggio del denaro e del finanziamento del terrorismo adottate dalla Santa Sede/Stato della Città del Vaticano*, 18 luglio 2012.

### ***7.1. Allineamento alle direttive di Moneyval. Primi sviluppi normativi.***

Sulla base delle prime osservazioni formulate durante la visita *in loco* nel novembre 2011, chiaramente emerge che la prima versione della Legge n. CXXVII conteneva una serie di lacune che necessitavano di essere colmate.

A titolo esemplificativo, si segnala che, come dispone procedura, tutte le giurisdizioni visitate dai valutatori dispongono di un periodo pari a sessanta giorni per introdurre le opportune modifiche alla propria normativa interna ai fini dell'elaborazione del Rapporto (MER). Nel rispetto di tale limite temporale, il 25 gennaio 2012 la Santa Sede ha modificato la Legge n. CXXVII con il Decreto d'urgenza n. CLIX emanato dal Governatorato<sup>198</sup>.

Elemento innovativo contenuto in detto decreto è l'introduzione nel Capo I *bis* (Autorità competenti) di nuove forme di collaborazione tra l'AIF ed altre autorità per la definizione di politiche di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del terrorismo.

Il nuovo testo legislativo rimarca, in particolare, l'importanza dell'interconnessione tra le autorità competenti e la necessità di un'equilibrata distribuzione delle rispettive competenze, al fine di stabilire un sistema interno solido e sostenibile.

Il ruolo di coordinamento tra i vari organi e autorità competenti viene affidato alla Segreteria di Stato, che ha anche la cura e la competenza di aderire a trattati e accordi internazionali e di convenire la partecipazione della Santa Sede ad istituzioni e organismi internazionali competenti<sup>199</sup>. Alla Pontificia

---

<sup>198</sup> Cfr. Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, Decreto n. CLIX, 25 gennaio 2012, con il quale sono promulgate modifiche e integrazioni alla legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010, concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo. Tale Decreto è stato poi confermato, senza modifiche, dalla Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, (di conferma del decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, 25 gennaio 2012).

<sup>199</sup> Cfr. art. 2 *quinques*, Decreto n. CLIX, 25 gennaio 2012, cit.: «1. La Segreteria di Stato è competente per la definizione delle politiche in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. In tali materie, promuove la collaborazione tra le Autorità della Santa Sede e dello Stato competenti nella prevenzione e nel contrasto del

Commissione, invece, viene conferita dal Decreto in questione la competenza di adottare regolamenti generali in attuazione della nuova legge in vigore<sup>200</sup>. Il Corpo della Gendarmeria dello Stato vede, poi, rafforzati i poteri di indagine, ai fini della prevenzione e del contrasto di attività criminose; esso si occupa, inoltre, della formazione e dell'aggiornamento professionale dei suoi membri di ogni ordine e grado e, previo nulla osta della Segreteria di Stato, può stipulare Protocolli di intesa con le analoghe autorità estere<sup>201</sup>.

In ossequio a quanto evidenziato nel MER circa la mancanza di sinergia tra l'AIF e l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) presenti negli altri Stati, il 14 dicembre 2012 con la Legge n. CLXXXV sono state modificate due norme del Decreto d'urgenza, disponendo che l'AIF «stipula Protocolli d'intesa con analoghe Autorità di altri Stati per lo scambio di informazioni ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, notiziando la Segreteria di Stato, della stipula di tali Protocolli»<sup>202</sup>. A differenza della previgente normativa<sup>203</sup>, in tale ambito l'AIF agisce autonomamente, non essendo più necessario ottenere il *nulla osta* della

---

riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. 2. La Segreteria di Stato cura l'adesione della Santa Sede a trattati e accordi internazionali, nonché le relazioni e la partecipazione della Santa Sede alle istituzioni ed organismi internazionali competenti nel definire le norme e le buone pratiche in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo».

<sup>200</sup> Ivi, art. 2 *sexies*: «La Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano è competente per l'adozione di regolamenti generali di attuazione della presente legge».

<sup>201</sup> Ivi, art. 2 *octies*: «1. Il Corpo della Gendarmeria svolge indagini ai fini della prevenzione e del contrasto dell'attività criminosa, del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nei limiti delle proprie competenze stabilite dall'ordinamento vigente. 2. Il Corpo della Gendarmeria cura la formazione e l'aggiornamento professionale di tutti i suoi membri, sia superiori sia agenti, sui fenomeni del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e adotta tecniche avanzate di indagine per l'efficacia della propria attività nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. 3. Il Corpo della Gendarmeria, con il nulla osta della Segreteria di Stato, stipula Protocolli d'intesa con analoghe Autorità di altri Stati, ai fini della prevenzione e del contrasto dell'attività criminosa, del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo».

<sup>202</sup> Cfr. Legge n. CLXXXV, 14 dicembre 2012 della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, recante modifiche al Decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012, artt. 1-2.

<sup>203</sup> Cfr. Decreto n. CLIX, 25 gennaio 2012, cit., art. 2 *septies*, comma 7.

Segreteria di Stato per la stipula dei *Memoranda*, essendo sufficiente una previa comunicazione.

Con questo intervento di aggiornamento della Legge n. CXXVII sono state anche opportunamente rivisitate, in conformità agli *standards* internazionali, tutte le fattispecie delittuose<sup>204</sup>, mediante un'ampia definizione delle fattispecie dei reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e dei cosiddetti «reati-presupposto».

Di rilievo è anche l'introduzione nell'ordinamento giuridico della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche<sup>205</sup>, che i valutatori Moneyval hanno accolto positivamente, esprimendo, tuttavia, alcune riserve per il fatto che l'ente non incorre in alcuna forma di responsabilità nell'ipotesi in cui le persone fisiche, agenti in suo nome e conto, non siano state a loro volta condannate per i delitti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>206</sup>.

La Santa Sede, poi, agendo anche per conto dello Stato della Città del Vaticano, il 25 gennaio 2012 ha ratificato le seguenti Convenzioni: Convenzione di Vienna del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope; Convenzione del 1999 di New York per la repressione del finanziamento del terrorismo; Convenzione del 2000 di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale. Le suddette Convenzioni sono direttamente applicabili nell'ordinamento giuridico internodello SCV senza necessità di ulteriori atti di recepimento, incluse le norme in materia di estradizione e cooperazione internazionale<sup>207</sup>.

---

<sup>204</sup> Cfr. Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, art. 3-23.

<sup>205</sup> Cfr. Decreto n. CLIX, 25 gennaio 2012, cit., art. 42 *bis*. L'argomento verrà esaurientemente trattato nel Cap. III.

<sup>206</sup> Cfr. *Rapport d'évaluation mutuelle - Résumé*, 4 luglio 2012, cit., punto 24. Si anticipa che, proprio seguendo le osservazioni dei valutatori Moneyval, nel luglio 2013, la disciplina della responsabilità amministrativa (penale) delle persone giuridiche viene completamente riformata, precedendo una forma di responsabilità generale e non più accessorie dell'ente collettivo.

<sup>207</sup> Sala Stampa Santa Sede, *Intervento di Mons. Ettore Balestrero, Sottosegretario per i Rapporti con gli Stati della Segreteria di Stato*, cit.

## CAPITOLO II

### Trasparenza, vigilanza e regolamentazione prudenziale.

#### Nuova *governance* economico-finanziaria vaticana

SOMMARIO - 1. Linee evolutive della legislazione antiriciclaggio vaticana. La «stagione delle riforme» di Papa Francesco – 2. Legge n. XVIII del 2013: nuova legislazione finanziaria vaticana. Richiami al Diritto canonico e alla Dottrina sociale della Chiesa – 3. L’Autorità di Informazione Finanziaria: funzioni, struttura, organi (*Motu Proprio* 15 novembre 2013) – 4. Competenze e funzioni dell’AIF alla luce della Legge n. XVIII: vigilanza degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria. Forme di regolamentazione per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo – 4.1. Vigilanza sull’applicazione degli adempimenti in materia di adeguata verifica – 4.1.1. Tipologie di adeguata verifica. Il ruolo dell’AIF – 4.1.2. Adeguata verifica nell’ordinamento statale italiano. Competenze e funzioni della Banca d’Italia – 5. Vigilanza prudenziale sugli organismi economici. Rafforzamento della trasparenza e stabilità nel settore finanziario – 5.1. Le sanzioni amministrative: il rimando alla Legge n. X dell’11 luglio 2013 – 6. Informazione finanziaria. La segnalazione di operazioni sospette nell’ambito dell’attività di *intelligence*. La sinergia tra AIF e Promotore di Giustizia – 7. Ulteriori attività dell’AIF svolte a livello interno e internazionale. Raccolta ed analisi delle dichiarazioni di trasporto transfrontaliero di denaro contante – 8. La Commissione referente sullo IOR (CRIOR): concrete applicazioni della normativa antiriciclaggio. La nuova struttura della *banca vaticana* – 9. La riforma della Chiesa nelle strutture di governo economico e amministrativo – 9.1. Il Consiglio per l’Economia (CE): organo di alto indirizzo e controllo sugli enti economici della Santa Sede – 9.2. La riforma della Curia Romana: il nuovo Dicastero della Segreteria per l’Economia e il nuovo Ufficio del Revisore Generale – 9.3. Allineamento dell’organizzazione della Santa Sede alle necessità dei tempi: la rinnovata struttura dell’APSA – 10. *Second Progress Report* (8 dicembre 2015): Moneyval approva il nuovo assetto istituzionale e normativo per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio



**1. Linee evolutive della legislazione antiriciclaggio vaticana. La «stagione delle riforme» di Papa Francesco.**

In continuità con l'azione già avviata in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, la Santa Sede rinnova il suo impegno nell'adottare i principi e nell'adoperare gli strumenti giuridici sviluppati dalla Comunità internazionale attraverso un ulteriore adeguamento dell'assetto normativo ed istituzionale.

Papa Francesco realizza, infatti, un'importante riforma<sup>208</sup>, non solo della legislazione antiriciclaggio vaticana, ma anche dell'ordinamento penale.

Al riguardo, in data 11 luglio 2013, con *Motu Proprio* «Ai nostri tempi», il Pontefice approva le Leggi di riforma del Codice penale e di procedura penale<sup>209</sup>, estendendo la giurisdizione dei Tribunali vaticani a tutti i reati introdotti dalla nuova normativa commessi da pubblici ufficiali<sup>210</sup> della Santa Sede, nell'esercizio delle loro funzioni, anche fuori del territorio dello Stato.

Nel contempo, la Pontificia Commissione emana le Leggi VIII e IX che modificano e integrano il codice penale e quello di procedura penale<sup>211</sup>. Inoltre, ravvisando la necessità di una nuova disciplina sulla responsabilità

---

<sup>208</sup> In dottrina, sul tema, v. P. Consorti, *Le riforme economiche di Papa Francesco*, in Bani, Consorti, *Finanze vaticane e Unione europea*, cit., pp. 7 ss.

<sup>209</sup> Cfr. Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. VIII, recante norme complementari in materia penale, 11 luglio 2013; Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. IX, recante modifiche al codice penale e al Codice di procedura penale, 11 luglio 2013.

<sup>210</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «Ai nostri tempi», sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale, 11 luglio 2013. Al par. 3, si indica che: «Ai fini della legge penale vaticana sono equiparati ai «*pubblici ufficiali*»: a) i membri, gli ufficiali e i dipendenti dei vari organismi della Curia Romana e delle Istituzioni ad essa collegate; b) i legati pontifici ed il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede; c) le persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, nonché coloro che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo, degli enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano; d) ogni altra persona titolare di un mandato amministrativo o giudiziario nella Santa Sede, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o gratuito, qualunque sia il suo livello gerarchico».

<sup>211</sup> Cfr. Leggi n. VIII e n. IX, 11 luglio 2013, cit.

amministrativa, la stessa Pontificia Commissione promulga la Legge n. X, recante norme generali in materia di sanzioni amministrative<sup>212</sup>, che fissa principi generali e comprende sanzioni finalizzate a tutelare i pubblici interessi.

Successivamente, l'8 agosto 2013, con un secondo *Motu Proprio* («La Sede Apostolica»)<sup>213</sup> Papa Francesco ribadisce l'impegno della Santa Sede, in conformità con la sua natura e missione, di «partecipare agli sforzi della Comunità internazionale volti alla protezione e alla promozione dell'integrità, stabilità e trasparenza dei settori economico e finanziario e alla prevenzione ed al contrasto delle attività criminali». Nello specifico, si attribuisce all'AIF la funzione di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria<sup>214</sup> e, in linea a quanto richiesto dal MER<sup>215</sup>, si estende la giurisdizione giudiziaria degli organi competenti dello Stato alle organizzazioni senza scopo di lucro, aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano<sup>216</sup>.

Contestualmente, viene istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CO.SI.FI.)<sup>217</sup>, il cui statuto è parte integrante del *Motu Proprio* medesimo e il cui fine è quello di coordinare le Autorità competenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa<sup>218</sup>.

Sempre in data 8 agosto 2013, il Presidente del Governatorato emana il Decreto n. XI in materia di trasparenza, vigilanza e informazione finanziaria, con cui si consolida la disciplina esistente riguardante la prevenzione e il

---

<sup>212</sup> Cfr. Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. X, recante norme generali in materia di sanzioni amministrative, 11 luglio 2013.

<sup>213</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Promozione», per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, 8 agosto 2013.

<sup>214</sup> Ivi, art. 2.

<sup>215</sup> Al riguardo il *Rapport d'évaluation mutuelle – Résumé*, 4 luglio 2012, cit., sottolineava la mancanza di specifici controlli in capo alle numerose organizzazioni senza scopo di lucro operanti sul territorio vaticano, v. *supra*, Cap. I.

<sup>216</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Promozione», cit., art. 3.

<sup>217</sup> V. *infra*, Cap. III, par. 4.2

<sup>218</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Promozione», cit., art. 4.

contrasto del riciclaggio e del terrorismo, la vigilanza e la regolamentazione degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, la collaborazione e lo scambio di informazioni da parte dell'Autorità di Informazione Finanziaria a livello interno e internazionale, le misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionali e, infine, la vigilanza sul trasporto transfrontaliero di denaro contante.

Il nuovo assetto normativo viene, successivamente, confermato dalla Pontificia Commissione con la Legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013, tuttora vigente.

Sempre su questa linea di ammodernamento, un terzo *Motu Proprio* di Papa Francesco<sup>219</sup> delinea la nuova struttura organizzativa dell'AIF attraverso un rinnovato statuto di tale organismo, stabilendone chiaramente i ruoli, i poteri e le responsabilità dei suoi organi.

Occorre, poi, anche ricordare che nel luglio 2013, con Chirografo *ad hoc*, è stata istituita una Commissione referente con il compito di monitorare «la posizione giuridica e le attività dello IOR, per consentire una migliore armonizzazione del medesimo con la missione della Chiesa universale e della Sede Apostolica nel contesto più generale delle riforme da realizzare da parte delle Istituzioni che danno ausilio alla Sede Apostolica. La Commissione ha lo scopo di raccogliere informazioni sull'andamento dell'Istituto e di presentare i risultati al Pontefice»<sup>220</sup>.

In data 9 dicembre 2013, seguendo il consueto *iter* procedurale, la Plenaria di Moneyval, adotta il primo *Progress Report*<sup>221</sup> con riferimento allo stato della legislazione vigente al novembre 2013 raffrontandola con le «*core*» e «*key recommendation*» del GAFI.

---

<sup>219</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. in forma *Motu Proprio* «Mediante», con cui viene approvato il nuovo statuto dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), 15 novembre 2013.

<sup>220</sup> Cfr. Francesco, *Chirografo per l'istituzione di una Pontificia Commissione referente di studio e di indirizzo sull'Organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede*, 18 luglio 2013.V., *amplius*, Cap. II, par. 9.

<sup>221</sup> Cfr. Council of Europe, Committee of Experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financial of terrorism, *The Holy See (including Vatican City State), Progress report and written analysis by the Secretariat of Core and Key Recommendations*, 9 dicembre 2013, in <<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval>>, ultima consultazione 22 agosto 2016.

Ai fini della redazione del citato *Report*, la Santa Sede ha fornito una documentazione dettagliata sulle innovazioni legislative introdotte nella materia di cui si sta argomentando e i valutatori di Moneyval hanno compiuto un'ulteriore visita *in loco* tra il 21 e 23 ottobre 2013.

Il rapporto ha positivamente analizzato «gli importanti sforzi intrapresi dalla S. Sede e SCV per attuare le raccomandazioni formulate dal gruppo di valutatori, riconoscendo che sono state poste in essere misure legislative e istituzionali di ampio respiro per adeguare il sistema in tutti i settori (giuridico-legale e finanziario)» e ha rilevato che il sistema operativo finanziario vaticano lavora in modo efficiente e trasparente, anche se ancora sono necessari dei miglioramenti. Da segnalare, anche, i risultati dell'implementazione delle *policies* e delle procedure di regolamentazione; nello specifico, un rafforzamento della cooperazione internazionale dell'AIF, che nel luglio del 2013 è stata ammessa nell'*Egmont Group*<sup>222</sup>, in occasione dell'assemblea plenaria ed ha firmato diversi accordi bilaterali per istituzionalizzare la mutua collaborazione nel campo della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Inoltre, sempre a partire dal 2013, ha sottoscritto Protocolli

---

<sup>222</sup>Il *Gruppo Egmont* è il *forum* globale che riunisce le unità di informazione finanziaria di centotrentanove Paesi e giurisdizioni, e nel cui contesto vengono condivisi regole e pratiche per la collaborazione e lo scambio internazionale di informazioni. In dottrina, v. la riflessione di D. Durisotto, *Euro e Stato Città del Vaticano. I Rapporti di valutazione e di avanzamento MONEYVAL e la riforma della legge sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, in «Osservatorio costituzionale», aprile 2014, in cui si sottolinea che: «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 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 basi per la sottoscrizione del protocollo d'intesa con l'Unità di Informazione Italiana».

d'intesa (*Memoranda of Understanding - MOU*) con le Autorità analoghe di altri Paesi europei<sup>223</sup>.

In linea con l'impegno assunto in tema di trasparenza e vigilanza dei movimenti finanziari, il Rapporto prende atto che, a seguito di una preliminare revisione del *database* dei clienti dello IOR, effettuata a fine 2012, sotto la vigilanza dell'AIF, è stato avviato un *in-depth audit* sulla clientela e sulle transazioni. Attualmente, le categorie di correntisti sono state ridisegnate e pubblicate sul sito *web* dell'Istituto, con lo scopo di garantire pubblicità e trasparenza.

Al fine di «sanare» le criticità riscontrate nel primo MER, circa le procedure per monitorare le transazioni, sono state anche incrementate le attività di indagine e di congelamento su transazioni sospette, con un aumento significativo di segnalazioni all'AIF<sup>224</sup>.

## ***2. Legge n. XVIII del 2013: nuova legislazione finanziaria vaticana. Richiami al Diritto canonico e alla Dottrina sociale della Chiesa.***

In data 8 ottobre 2013, come detto, la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano approva la Legge n. XVIII recante *norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria*, di conferma del Decreto n. XI emanato dal Presidente del Governatorato<sup>225</sup> contestualmente al *Motu Proprio* di Papa Francesco dell'8 agosto 2013.

---

<sup>223</sup> Si segnalano Memoranda sottoscritti con: Slovenia (15 aprile), Stati Uniti (7 maggio), Olanda (5 luglio), Italia (26 luglio) e Germania (4 dicembre).

<sup>224</sup> Cfr. *Rapport d'évaluation mutuelle – Résumé*, 4 luglio 2012, cit., punto 45. I valutatori sottolineano che, nonostante le peculiarità connesse con la limitatezza territoriale dello Stato Vaticano, al momento della visita, nessuna segnalazione di operazioni sospette era stata sottoposta alla valutazione dell'AIF. Di conseguenza, ci si interrogava sulla effettività di tale disciplina e si consigliava una revisione ai fini di una maggiore efficienza.

<sup>225</sup> Il Governatorato è il complesso degli organismi attraverso i quali il Presidente, coadiuvato dal Segretario Generale e dal Vice Segretario Generale, esercita il potere esecutivo. Il Presidente del Governatorato riveste anche la carica di Presidente della Pontificia Commissione per lo Stato Città del Vaticano. Questa premessa è necessaria al fine di precisare le modalità di entrata in vigore della Legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013. Come detto, tale

Tale normativa entra in vigore sul presupposto che, pur non essendo stabilito un libero mercato nello Stato vaticano, le attività illecite e, in particolare, il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo minacciano l'integrità e la stabilità dei settori economico, commerciale e professionale<sup>226</sup>. Di conseguenza, tutti gli Stati sono chiamati a contribuire alla prevenzione ed al contrasto di tali fattispecie di reato, adottando adeguati sistemi di vigilanza e di informazione finanziaria, nonché collaborando a livello internazionale, anche attraverso il controllo delle frontiere<sup>227</sup>.

Il nuovo apparato normativo – articolato in otto Capi – si presenta, quindi, come un testo unico in materia finanziaria<sup>228</sup> e si inserisce nella costante opera di adeguamento della legislazione vaticana ai parametri del GAFI e alle Raccomandazioni di Moneyval. Data l'ampiezza dei suoi contenuti, la Legge n. XVIII non si limita solo a novellare la Legge n. CXXVII, (poi modificata dalla Legge n. CLXVI, del 24 aprile 2012) ma introduce *ex novo* anche fattispecie ulteriori, che nella precedente normativa erano del tutto assenti o solo abbozzate<sup>229</sup>.

La prima parte della legge n. XVIII prevede una dettagliata disciplina in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (Titolo II), individuando, *in primis*, i soggetti tenuti agli obblighi ivi

---

legge conferma il Decreto d'urgenza n. XI emanato dal Presidente del Governatorato l'8 agosto 2013. Conformemente a quanto disposto dall'art. 7, comma 2 della Legge Fondamentale 26 novembre 2000, cit., in casi di urgente necessità, il Presidente della Pontificia Commissione (e quindi del Governatorato) può emanare disposizioni aventi forza di legge, le quali tuttavia perdono efficacia se non sono confermate dalla Commissione entro novanta giorni. Inoltre tutti i progetti di legge devono essere sottoposti preventivamente alla *considerazione del Sommo Pontefice* per tramite della Segreteria di Stato (Legge Fondamentale, cit., art. 4, comma 3). Il testo della citata Legge n. XVIII è stato sottoposto alla considerazione di Papa Francesco il 5 ottobre 2013.

<sup>226</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., *Preambolo*.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

<sup>228</sup> Cfr. R. Zannotti, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, in G. Dalla Torre, P.A. Bonnet (a cura di), *Annali di Diritto vaticano*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2015, pp. 94-95.

<sup>229</sup> Cfr. D. Mamberti, *Migliori strumenti normativi*, «L'Osservatore Romano», 10 ottobre 2013, p. 2.

stabiliti e le autorità competenti<sup>230</sup> ad operare nel settore. Segue una corposa regolamentazione in materia di attività di valutazione dei rischi (Capo II), di adeguata verifica (Capo III), di trasferimento internazionale di fondi (Capo IV) e di obblighi di registrazione e conservazione dei dati e documenti da parte dei soggetti obbligati (Capo V), nonché di segnalazione delle attività sospette (Capo VI).

Ampio spazio viene dedicato alla vigilanza e regolamentazione per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (VII); tale funzione, già conferita all'AIF nel *Motu Proprio* «La Promozione», si affianca a quella di *intelligence* (Capo VIII) e di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente attività finanziaria<sup>231</sup>, consacrando l'AIF come colonna portante della nuova architettura normativa vaticana, e attribuendole un diffuso potere di regolamentazione, di controllo e sanzionatorio.

Da sottolineare che la normativa in esame effettua una distinzione tra «attività istituzionale» ed «attività professionale» svolta dagli enti monitorati, con una conseguente differenziazione nell'applicazione dei disposti normativi.

L'attività professionale è – per definizione di legge – un'attività «economica organizzata, esercitata in maniera abituale, al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi, svolta in nome e per conto di terzi»<sup>232</sup> ed a questa tipologia si applica la disciplina della vigilanza prudenziale<sup>233</sup>; di contro, l'«attività istituzionale» (comunque finanziaria) svolta da enti e organi della Sente Sede e dello Stato vaticano, risulta esente dall'applicazione di tale

---

<sup>230</sup> Nello specifico, si tratta della Segreteria di Stato, del Presidente del Governatorato, del CO.SI.FI., dell'AIF e del Corpo della Gendarmeria.

<sup>231</sup> Sul presupposto che tutti gli Stati sono chiamati a proteggere e promuovere la stabilità degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, anche mediante adeguati sistemi di vigilanza prudenziale, collaborando a livello internazionale, v. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., *Preambolo*.

<sup>232</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 1 comma 2.

<sup>233</sup> Ivi, art. 52 comma 1: «1. Le disposizioni del presente titolo si applicano agli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria».

normativa<sup>234</sup>. Come criterio discretivo, su cui si fondano i meccanismi di vigilanza finanziaria, il legislatore rimanda all'attività in concreto svolta e non alla qualifica soggettiva dell'ente.

Ne deriva che l'«attività professionale» è sottoposta sia alla normativa antiriciclaggio sia alla vigilanza prudenziale, mentre quella «istituzionale» (*iure imperii*) espressiva della sovranità della Santa Sede<sup>235</sup>, è soggetta esclusivamente agli obblighi antiriciclaggio: si può affermare che in tale ambito emerge «lo spirito del diritto finanziario vaticano, come diretta rappresentazione della natura giuridica canonica degli enti destinatari delle disposizioni di legge. La normativa finanziaria mira, infatti, a regolare il profilo “temporale” di tali enti i quali si trovano a dover operare nel mondo»<sup>236</sup>. Gli enti finanziari vaticani riflettono, infatti, tutti i profili di specialità dell'ordinamento vaticano, in quanto, essendo dotati di personalità giuridica canonica, sono sottoposti all'autorità della Santa Sede e sono «ordinati ad un fine corrispondente alla missione della Chiesa»<sup>237</sup>. Emerge anche in questo ambito il legame con l'ordinamento canonico<sup>238</sup> e con i principi del diritto divino che devono orientare l'*agere* economico, anche in sintonia con la Dottrina sociale della chiesa<sup>239</sup>; di contro, l'aspetto temporale della materia

---

<sup>234</sup> Ivi, art. 52, comma 2: «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 sono escluse dall'ambito di applicazione del presente titolo».

<sup>235</sup> Nello specifico si tratta delle attività *iure imperii* in riferimento alle quali vige altresì l'obbligo di non ingerenza da parte dello Stato italiano, ai sensi dell'art. 11 del Trattato lateranense.

<sup>236</sup> Cfr. I. Cortesi, *Il diritto vaticano in materia finanziaria. Considerazioni preliminari*, in Dalla Torre, Bonnet, *Annali di diritto vaticano*, cit., pp. 41 ss. L'A. sottolinea che lo *status* giuridico degli enti finanziari aventi sede in Vaticano è intimamente legato al ruolo peculiare della dimensione finanziaria vaticana, il quale si risolve nella funzione di servizio della Santa Sede.

<sup>237</sup> Cfr. Codice di Diritto canonico (CJC), can. 414: «1. Le persone giuridiche sono costituite o dalla stessa disposizione del diritto oppure dalla concessione speciale da parte della competente autorità data per mezzo di un decreto, come insieme sia di persone sia di cose ordinati ad un fine corrispondente alla missione della Chiesa, che trascende il fine dei singoli».

<sup>238</sup> Cfr. Cap. I, par. 2.

<sup>239</sup> Cfr. Cortesi, *Il diritto vaticano in materia finanziaria. Considerazioni preliminari*, cit., pp. 44-45; Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., in particolare Cap. I.



economica e finanziaria disciplinata dalla normativa vaticana, allineata agli obblighi internazionali<sup>240</sup>. Ne consegue che l'ordinamento finanziario «secolare», risulta ispirato ai principi del diritto divino che, in ambito economico si compendiano nella Dottrina sociale della Chiesa, facendo in modo che l'attività finanziaria continui ad essere strumentale alla missione della Sede Apostolica<sup>241</sup>.

Questo continuo richiamo alla Dottrina sociale e gli insegnamenti del Pontefice, in riferimento all'ambito economico-finanziario, si riscontra anche nel Titolo VI della legge in esame, recante misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionali<sup>242</sup>; misure già introdotte e disciplinate dalla Legge CXXVII<sup>243</sup>, ma in questa sede completamente revisionate ed ampliate.

Al riguardo, si ricordano le parole di Benedetto XVI: «la pace purtroppo, ai nostri tempi, in una società sempre più globalizzata, è minacciata da diverse cause, fra le quali quella di un uso improprio del mercato e dell'economia e

---

<sup>240</sup> Autorevole dottrina sottolinea, al riguardo che «l'economia, d'altro canto, come mostra in particolare l'evoluzione del magistero sociale della Chiesa, non consente neanche di fermarsi su una prospettiva esclusivamente nazionale, ma implica valutazioni di carattere mondiale, in connessione con la globalizzazione, con l'emergere dei nuovi fenomeni migratori, con il rafforzamento della coscienza dei diritti dei lavoratori e, nello stesso tempo, con il sorgere di nuove e più sottili forme di sfruttamento soprattutto nei Paesi emergenti o in via di sviluppo [...] D'altra parte, anche rispetto al termine economia occorre preliminarmente individuare il significato e gli aspetti ai quali ci si vuole riferire per una disamina dell'incidenza del ruolo della Chiesa: se relativa alle attività economiche svolte dai soggetti, oppure alle regole che caratterizzano le strutture e i sistemi economici o, più in generale, all'economia intesa come strumento di valutazione del rapporto tra politica e religione. In altre parole, economia come politica sociale o più semplicemente economia come potere?», M. D'Arienzo, *Chiesa ed economia*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), novembre 2009, p. 2.

<sup>241</sup> Cfr. Cortesi, *Il diritto vaticano in materia finanziaria. Considerazioni preliminari*, cit., p. 66.

<sup>242</sup> In prospettiva di comparazione, con riferimento alla normativa statuale, v. D.lgs. n. 54, 11 maggio 2009, che apporta modifiche ed integrazioni al D.lgs. n. 109, 22 giugno 2007, recante attuazione della direttiva 2005/60/CE, concernente misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento al terrorismo e l'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

<sup>243</sup> Cfr. Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit. artt. 24-27.

quella, terribile e distruttrice, della violenza che il terrorismo perpetra, causando morte, sofferenze, odio e instabilità sociale»<sup>244</sup>. Difatti, la pace<sup>245</sup> è «atto proprio e specifico di carità»<sup>246</sup> che, nella sua essenza primaria, esprime un rispetto assoluto per la dignità dell'uomo<sup>247</sup> e, in questa prospettiva, la dimensione economica risulta essere parte della sottesa dinamica relazionale; non a caso lo sviluppo – integrale e solidale – è il nuovo nome della pace<sup>248</sup>. La pace presuppone un ordine fondato sulla giustizia (anche economica)<sup>249</sup> cui spetta il compito di rimuovere gli impedimenti alla sua naturale affermazione, «non è semplicemente assenza di guerra e neppure uno stabile equilibrio tra forze avversarie [...] è frutto della giustizia (*Is.* 32,17), intesa in senso ampio come il rispetto di tutte le dimensioni della persona umana»<sup>250</sup>; esprime un valore e un dovere universale<sup>251</sup>, il cui legame è rappresentato dall'ordine razionale della società. Al riguardo, sottolinea Paolo VI: «noi non accettiamo di separare l'economico dall'umano, lo sviluppo dalla civiltà dove si inserisce»<sup>252</sup>, consapevoli dell'importanza costitutiva della dimensione

<sup>244</sup> Cfr. Benedetto XVI, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Sede Apostolica», per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario, 30 dicembre 2010, cit.

<sup>245</sup> Per un'ampia trattazione sul richiamo al valore della pace nel contesto della globalizzazione economica, v. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 2 ss.

<sup>246</sup> *Ibidem.* V. anche Pio XI, Lett. Enc. *Ubi arcano*, «AAS» 14, 1922, 686.

<sup>247</sup> *Ibidem.* L'A. richiama Giovanni XXIII, Lett. Enc. *Pacem in Terris*, 11 aprile 1963, «AAS», 55, 1963, 257-304.

<sup>248</sup> *Ibidem.* V., anche, Paolo VI, Lett. Enc. *Populorum progressio*, 26 marzo 1967, «AAS», 59, 1967, 257-299.

<sup>249</sup> Cfr. *Compendio della Dottrina sociale della chiesa*, cit., 494. Riguardo al legame tra pace e giustizia, v. J. Maritain, *Les conditions spirituelles du progrès et de la paix*, in AA.VV., *Rencontre des cultures à l'UNESCO sous le signe du Concile oecuménique Vatican II*, Paris, Mame, 1966, p. 66; S. S. Mosso, *Globalizzazione, una sfida alla pace: solidarietà o esclusione?*, «La Civiltà Cattolica», I, 1999, pp. 558-570; S. Berlingò, *Giustizia e carità nell'economia della Chiesa. Contributi per una teoria generale del diritto canonico*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 86-89 e pp. 152 ss.

<sup>250</sup> Cfr. *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, cit., 494-495.

<sup>251</sup> Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 2 ss.; si richiama, inoltre, Giovanni Paolo II, *Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace 1982*, «AAS», 74, 1982, 328.

<sup>252</sup> *Ibidem.* v., anche, Paolo VI, Lett. Enc. «*Populorum progressio*», cit., 14.

economica nelle corrispondenti dinamiche valoriali<sup>253</sup>. Sul piano sistematico, il legislatore vaticano segue la direzione di attribuire una rilevanza concreta al valore della pace che, diversamente, rischia di trasformarsi in una mera dichiarazione di principio, un semplice «suono di parole»<sup>254</sup>.

Focalizzando l'attenzione sul dato normativo, si rileva che la competenza nell'individuare e fronteggiare i soggetti che destabilizzano la pace a livello internazionale, viene attribuita al Presidente del Governatorato il quale, sentita la Segreteria di Stato<sup>255</sup>, approva e aggiorna periodicamente con propria ordinanza una apposita lista recante i nominativi dei soggetti (persone fisiche o enti), in relazione ai quali sussiste fondato motivo di ritenere che minaccino la pace e la sicurezza internazionale<sup>256</sup>.

Inoltre, viene attribuita una prerogativa mediata (sotto forma di proposta) anche al Promotore di Giustizia, al Corpo della Gendarmeria e all'Autorità di

---

<sup>253</sup> *Ibidem*.

<sup>254</sup> Cfr. Giovanni XXIII, Lett. Enc. «*Pacem in terris*», cit., 89.

<sup>255</sup> Nella previgente normativa, la competenza era attribuita alla Segreteria di Stato; nella novellata normativa, invece, la Segreteria di Stato svolge un ruolo di coordinamento, in ragione della sua competenza nelle relazioni diplomatiche con gli Stati e gli altri soggetti di diritto internazionale (v. Giovanni Paolo II, Cost. Ap. «*Pastor Bonus*», cit., art. 46). Nello specifico, la Segreteria «a) riceve dai competenti organi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e degli altri Stati indicazioni sui soggetti da iscrivere nella lista e le trasmette al Presidente del Governatorato; b) sentito il Presidente del Governatorato, formula ai competenti organi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea nonché agli altri Stati le proposte di individuazione dei soggetti di cui abbia fondato motivo di ritenere che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, comunicando le informazioni a tal fine necessarie; c) sentito il Presidente del Governatorato, formula ai competenti organi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea nonché agli altri Stati le proposte di rimozione dei soggetti dalle rispettive liste, anche sulla base dell'esito dei ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 73; d) acquisisce dai competenti organi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea nonché dagli altri Stati qualsiasi altra informazione che possa essere utile allo svolgimento dei compiti di cui agli articoli 71, 72 e 73 e la trasmette al Presidente del Governatorato; e) stabilisce accordi o protocolli di intesa con le autorità di altri Stati e delle organizzazioni internazionali competenti al fine di contribuire alla necessaria cooperazione internazionale», *ivi*, art. 74.

<sup>256</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 71. Al riguardo, la lista di cui al comma 1 dovrà contenere il nominativo e tutta l'informazione necessaria per permettere l'identificazione positiva ed inequivoca del soggetto in essa iscritto.

Informazione Finanziaria, i quali possono proporre al Presidente del Governatorato l'inclusione nella lista dei soggetti che ritengono siano coinvolti in atti di terrorismo<sup>257</sup>. Quest'ultimo, nel redigere e aggiornare la lista<sup>258</sup>, chiede ai predetti organi qualsiasi altra informazione o documentazione; esamina le designazioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e degli altri Stati<sup>259</sup> e infine informa il Promotore di Giustizia e l'Autorità di Informazione Finanziaria, per l'adozione di misure cautelari<sup>260</sup>.

In base all'*iter* procedimentale disposto *ex lege*, la lista viene tempestivamente comunicata all'AIF che, con proprio provvedimento dispone il blocco preventivo dei fondi o altre risorse economiche possedute dai soggetti ivi iscritti, nonché dei frutti e dei profitti generati da tali risorse e, infine, anche

---

<sup>257</sup> Ivi, art. 72, comma 3. Sul tema, v. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 90 ss.

<sup>258</sup> Cfr. Presidente del Governatorato per lo Stato Città del Vaticano, ordinanza n. XXXVII, con la quale viene aggiornata la lista dei soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, 28 marzo 2014; ordinanza n. XXVII, con la quale si adotta la lista dei soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, 8 novembre 2013. Nello specifico, il legislatore vaticano si riferisce a coloro che «commettono, partecipano, organizzano, preparano, facilitano o finanziano atti di terrorismo; promuovono, costituiscono, organizzano, dirigono, finanziano, reclutano o partecipano ad un'associazione che si propone il compimento di atti di terrorismo; forniscono, vendono o trasferiscono armi, ordigni esplosivi od altri ordigni letali a chi commette o partecipa alla commissione di atti di terrorismo o ad un'associazione che si propone il compimento di atti con finalità di terrorismo; partecipano, organizzano, preparano, facilitano, contribuiscono o finanziano un programma illecito di proliferazione di armi di distruzione di massa».

<sup>259</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 72, comma 5.

<sup>260</sup> Ivi, art. 76: tale provvedimento di blocco preventivo può essere emanato anche in via cautelare quando «sussistano fondati motivi per ritenere che un soggetto minacci la pace e la sicurezza internazionale e sussista anche il rischio che i fondi o altre risorse economiche possibile oggetto di blocco preventivo possano essere occultati o utilizzati per uno scopo delittuoso». Di conseguenza «il Presidente del Governatorato informa il promotore di giustizia e l'Autorità di Informazione Finanziaria per l'adozione delle misure cautelari. L'Autorità di Informazione Finanziaria dispone immediatamente il blocco preventivo dei fondi o altre risorse economiche informandone gli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria. Il provvedimento di blocco preventivo diventa inefficace se nel termine di quindici giorni dalla sua adozione il soggetto non è iscritto nella lista».

dei fondi / risorse posseduti o controllati da soggetti terzi, ma in nome e per conto dei nominativi inseriti nella citata lista<sup>261</sup>. Di conseguenza, anche i contratti e gli atti di disposizione aventi ad oggetto i fondi o altre risorse economiche «bloccati» sono nulli, quando risulti che i terzi ne fossero, in precedenza, a conoscenza o che avrebbero dovuto conoscere l'esistenza della misura preventiva<sup>262</sup>.

Il legislatore vaticano, tuttavia, sempre in riferimento ai soggetti terzi, dispone che, qualora questi siano in buona fede e vantino diritti sulle *res* preventivamente bloccate, possano adire la competente autorità giudiziaria al fine di ottenere la restituzione dei beni o, in alternativa, il risarcimento dei danni<sup>263</sup>.

In tale ambito, sussiste, inoltre, un diretto coinvolgimento degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria, a cui viene tempestivamente comunicato il provvedimento di blocco preventivo. Scatta, quindi, l'obbligo di verificare l'esistenza, presso la propria istituzione, di fondi o altre risorse economiche di proprietà o posseduti, in maniera esclusiva o

---

<sup>261</sup> Ivi, art. 75.

<sup>262</sup> Ivi, art. 77, comma 3. Tra gli altri effetti del blocco preventivo, la normativa prevede che: «1. I fondi o altre risorse economiche sottoposti a blocco preventivo non possono costituire oggetto di trasferimento, modifica, utilizzo, gestione o accesso, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che ne consenta l'uso, compresa la gestione di portafogli titoli. 2. Le risorse economiche sottoposte a blocco preventivo non possono costituire oggetto di trasferimento, modifica, utilizzo o gestione, inclusi la vendita, la locazione o la costituzione di qualsiasi altro diritto reale o di garanzia, al fine di ottenere in qualsiasi modo beni o servizi. [...] 4. I provvedimenti di blocco preventivo di cui agli articoli 75 e 76 non pregiudicano gli effetti di eventuali provvedimenti di sequestro o confisca adottati nell'ambito di un procedimento di natura giudiziaria o amministrativa, avente ad oggetto i medesimi fondi o altre risorse economiche. 5. Il blocco preventivo dei fondi o altre risorse economiche o l'omissione o il rifiuto della prestazione di servizi finanziari ritenuti in buona fede conformi al presente titolo, non comportano alcun genere di responsabilità per la persona fisica o giuridica che li pone in essere, inclusi i rappresentanti legali, amministratori, direttori, dipendenti, consulenti o collaboratori a qualsiasi titolo, salvo i casi di colpa grave. 6. Il Tribunale è competente in materia di ricorsi contro i provvedimenti di blocco preventivo di cui agli articoli 75 o 76».

<sup>263</sup> Ivi, art. 80.

congiunta, dai soggetti iscritti nella lista e di comunicare all'AIF, entro trenta giorni, le misure adottate in adempimento al blocco preventivo<sup>264</sup>.

In conclusione, va comunque evidenziato che l'iscrizione nella citata lista non è irreversibile in quanto, sentita la Segreteria di Stato, il Presidente del Governatorato può disporre la rimozione di quei soggetti, nei confronti dei quali non sussista più fondato motivo di ritenere che minaccino la pace e la sicurezza internazionale<sup>265</sup> (tale rimozione può essere proposta anche dal Promotore di Giustizia, dal Corpo della Gendarmeria e dall'AIF). A tal proposito, la normativa vaticana ha anche introdotto un sistema di garanzia nel caso di iscrizioni che risultino infondate, prevedendo la possibilità di chiedere direttamente al Presidente del Governatorato la rimozione del proprio nominativo (il giudizio si svolge secondo gli articoli 776 e seguenti del Codice di procedura civile vaticano, in quanto applicabili, con l'intervento necessario del Promotore di Giustizia)<sup>266</sup>.

### ***3. L'Autorità di Informazione Finanziaria: funzioni, struttura e organi (Motu Proprio 15 novembre 2013).***

L'Autorità di Informazione Finanziaria è l'autorità centrale per la vigilanza e la regolamentazione per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Viene costituita da Papa Benedetto XVI con

---

<sup>264</sup> Ivi, art. 75, comma 6. Nello specifico, «gli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, comunicano all'Autorità di Informazione Finanziaria, entro trenta giorni dalla data di emanazione del provvedimento di cui al comma 1: a) le misure adottate in adempimento del provvedimento di blocco preventivo, indicando i soggetti coinvolti e l'ammontare e la natura dei fondi o altre risorse economiche; b) l'informazione relativa ai rapporti, alle prestazioni o alle transazioni, nonché ogni altro dato disponibile, riconducibile ai soggetti iscritti nella lista; c) l'informazione relativa a qualsiasi tentativo di transazione finanziaria che abbia per oggetto fondi o altre risorse economiche preventivamente bloccati ai sensi del comma 2».

<sup>265</sup> Ivi, art. 73.

<sup>266</sup> Cfr. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., p. 94.

Lettera Apostolica in forma di *Motu Proprio* datata 30 dicembre 2010<sup>267</sup>. Successivamente Papa Francesco modifica e integra le funzioni dell'organo mediante due distinti interventi: con il primo *Motu Proprio* «La Promozione»<sup>268</sup> viene attribuita la funzione di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria<sup>269</sup>. Di seguito,

---

<sup>267</sup> Cfr., Benedetto XVI, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Sede Apostolica», 30 dicembre 2010, cit., in cui il Pontefice costituisce «l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) indicata nell'articolo 33 della *Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, quale Istituzione collegata alla Santa Sede, a norma degli articoli 186 e 190-191 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, conferendo ad essa la personalità giuridica canonica pubblica e la personalità civile vaticana ed approvandone lo Statuto, che è unito al presente *Motu Proprio*»; si stabilisce, inoltre, che «l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) eserciti i suoi compiti nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede ove essi svolgano le attività di cui all'art. 2 della medesima Legge».

<sup>268</sup> Cfr., Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Promozione», 8 agosto 2013, cit., art. 2, in cui il Pontefice ribadisce che: «in continuità con l'azione già intrapresa in questo ambito a partire dal *Motu Proprio* del 30 dicembre 2010 per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario, del mio predecessore Benedetto XVI, desidero rinnovare l'impegno della Santa Sede nell'adottare i principi e adoperare gli strumenti giuridici sviluppati dalla Comunità internazionale, adeguando ulteriormente l'assetto istituzionale al fine della prevenzione e del contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa».

<sup>269</sup> Tale funzione viene inserita a seguito di specifica raccomandazione contenuta nel Rapporto Moneyval, *Mutual Evaluation Report della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano* (4 luglio 2012). In dottrina, A. Sarais, *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*, «Diritto ecclesiastico», CXXIII, 1/2, 2012, pp. 209 ss. Inoltre, sempre con il citato *Motu Proprio* «La Promozione», si conferma che «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 Città del Vaticano sono tenuti ad osservare le vigenti leggi in materia di misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria. Il medesimo *Motu Proprio* riafferma, anche, la competenza degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano nei confronti dei soggetti e nelle materie sopra indicate e, infine, istituisce il Comitato di Sicurezza Finanziaria», cfr. AIF, Città del Vaticano, anno II, 2013, maggio 2014, p. 10.

allineandosi con le richieste dei valutatori Moneyval<sup>270</sup> e accogliendo i suggerimenti della Commissione referente sullo IOR, si ritiene opportuno porre in essere una radicale riforma della struttura interna dell'AIF al fine di poter meglio svolgere le funzioni istituzionali che le competono, attraverso l'emanazione un nuovo statuto<sup>271</sup>. In esso si stabilisce che l'AIF è una istituzione collegata con la Santa Sede sulla base di quanto stabilito nella Costituzione Apostolica *Pastor bonus*<sup>272</sup>, è dotata di personalità giuridica canonica pubblica<sup>273</sup> ed ha sede nello Stato della Città del Vaticano.

---

<sup>270</sup> Le critiche più serie del Rapporto Moneyval riguardavano proprio il ruolo e l'autorità dell'AIF, di cui non era chiaro il funzionamento e l'autonomia. In particolare i valutatori, criticando le modifiche operate dalla riforma del 2012, raccomandarono espressamente di *ripristinare per l'AIF l'accesso diretto alle informazioni finanziarie, amministrative, investigative e giudiziarie*, per poter adeguatamente svolgere i propri compiti nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

<sup>271</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «Mediante», 15 novembre 2013, cit. Per quanto non previsto nel vigente statuto, si applicano, le disposizioni canoniche e civili vaticane.; sul tema, v. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, pp. 98 ss.

<sup>272</sup> Cfr., Statuto AIF, 15 novembre 2013, art. 1, rubricato «Natura e sede»; Cost. Ap. *Pastor Bonus*, cit., art. 186 e artt. 190-191.

<sup>273</sup> L'AIF ha sede nello Stato Città del Vaticano, presso Palazzo San Carlo, ed è appunto dotata di personalità giuridica pubblica. Nel diritto canonico, le persona giuridiche sono titolari di diritti e obblighi in base alla loro natura (CJC, can. 113 §2); sono costituite dalla stessa disposizione del diritto oppure mediante decreto della competente autorità. Inoltre, devono necessariamente essere ordinate ad un fine corrispondente alla missione della Chiesa, che trascende il fine dei singoli: ad esempio finalità attinenti ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale (CJC, can. 114). Ai sensi del can. 116, CJC, le persone giuridiche pubbliche sono insiemi di persone o di cose, che vengono costituite dalla competente autorità ecclesiastica perché, entro i fini ad esse prestabiliti, a nome della Chiesa compiano, a norma delle disposizioni del diritto, il proprio compito, loro affidato in vista del bene pubblico; sono, inoltre, dotate di tale personalità sia per il diritto stesso sia per speciale decreto dell'autorità competente che la concede espressamente; le persone giuridiche private vengono dotate di questa personalità soltanto per mezzo dello speciale decreto dell'autorità competente che concede espressamente la medesima personalità. In dottrina, S. Berlingò, *Diritto Canonico*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 74; G. Barberini, *L'ordinamento della Chiesa e il pluralismo dopo il Vaticano II*, Perugia, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, 1979; G. Feliciani, *Il popolo di Dio*, Bologna, Il Mulino, 2005; G. Michiels, *Principia generalia de personis in Ecclesia*, Roma, Desclée et Socii, 1955, pp. 348 ss.; M.G. De Ayala, *Osservazioni sull'elemento soggettivo nella nuova codificazione canonica*, in G. Barberini (a



Si può pacificamente affermare che, in base al nuovo Statuto, emerge con più chiarezza la configurazione istituzionale dell'AIF, come organo direttamente «riconducibile alle istituzioni collegate con la Santa Sede, dunque non confondibile con la Curia Romana, ma comunque afferente all'ordinamento canonico. Da questo punto di vista appare più comprensibile il fatto che l'Autorità, originariamente fornita sia di personalità giuridica canonica pubblica sia di personalità civile vaticana<sup>274</sup> dopo la riforma apportata nel 2013<sup>275</sup> risulti avere la sola personalità giuridica canonica pubblica»<sup>276</sup>

In piena autonomia e indipendenza, svolge le funzioni<sup>277</sup> di «vigilanza e regolamentazione a fini prudenziali degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria; in aggiunta, vigilanza e regolamentazione al fine della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; e l'originaria attività informazione finanziaria»<sup>278</sup>.

---

cura di), *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, Perugia, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, 1984, pp. 124 ss.; G. Lo Castro, *Persona giuridica* (voce), in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile*, Torino, UTET Giuridica, 1995, vol. XIII; A.M. Punzi Nicolò, *Libertà e autonomia degli enti nella Chiesa*, Torino, Giappichelli, 1999.

<sup>274</sup> Cfr. Benedetto XVI, *Motu Proprio* «La Sede Apostolica», cit., art. 1.

<sup>275</sup> Cfr. Statuto AIF, 15 novembre 2013, cit., art. 1.2.

<sup>276</sup> Cfr. G. Dalla Torre, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Considerazioni generali*, «Monitor Ecclesiasticus», CXXX, 1, 2015, p. 280.

<sup>277</sup> Cfr. Statuto AIF, 15 novembre 2015, cit., art. 2, rubricato «Funzioni».

<sup>278</sup> Si ricorda che ai sensi della Legge n. V, *Legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale*, 7 giugno 1929, cit., nello Stato Città del Vaticano vige un regime pubblico nei predetti settori economico, commerciale e professionale, incluso il settore finanziario. Non è quindi previsto un libero mercato. Nel settore finanziario, in particolare, non sono attivi istituzioni o operatori privati. Si trovano, piuttosto, enti che, nell'ambito della propria attività istituzionale, svolgono alcune attività di natura finanziaria, rilevanti ai fini della normativa vaticana antiriciclaggio e, come tali, sottoposte alla vigilanza dell'AIF. Le attività rilevanti di natura finanziaria si possono dunque collocare nel quadro più ampio dell'attività istituzionale principale degli enti interessati. Rispetto ai sistemi privati o di libero mercato, il sistema stabilito consente, oltre che di limitare il numero degli operatori, anche di contenere la complessità ed entità dei rapporti e delle operazioni o transazioni, e di connessi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Il sistema interno dello Stato Città del Vaticano e l'attività dell'AIF, rispondono alla duplice esigenza, di adesione ai parametri e agli obiettivi europei e internazionali e, al tempo stesso, di coerenza al quadro istituzionale, ed economico-

Nella sua struttura interna, l'AIF è composta da un Presidente, un il Consiglio direttivo e un Direttore. Al fine di garantire un separazione funzionale e operativa tra la funzione di vigilanza e quella di informazione finanziaria<sup>279</sup>, sono previste procedure e misure *ad hoc*, di competenza di due distinti uffici (ossia, da un lato, l'ufficio per la vigilanza e la regolamentazione; dall'altro, l'ufficio per l'informazione finanziaria)<sup>280</sup>.

Nello specifico, il Consiglio direttivo è composto da quattro membri e da un Presidente, nominati dal Sommo Pontefice *ad quinquennium*, tra persone che non si trovino in situazioni di conflitto di interesse e godano di onorabilità e competenza nei campi giuridico, economico e finanziario, nonché negli ambiti oggetto dell'attività dell'Autorità<sup>281</sup>.

---

finanziario, dello SCV, e dai rischi effettivi in esso presenti. (v., AIF, *Rapporto annuale*, anno II, 2013, cit., pp. 9 ss.)

<sup>279</sup> Cfr., AIF, *Rapporto annuale*, anno II, 2013, cit., p. 12, nel quale, in riferimento alle funzioni dell'ente si specifica che: «le funzioni dell'AIF possono essere raccolte in «due pilastri», ossia l'attività di informazione finanziaria, e l'attività di vigilanza e regolamentazione. Quest'ultima, alla luce del combinato disposto del *Motu Proprio* dell'8 agosto 2013 e della Legge n. XVIII, comprende ora sia la vigilanza e regolamentazione per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sia la vigilanza e regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria. Oltre a ciò, la normativa vigente conferma una serie di importanti funzioni dell'AIF, tra le quali la raccolta e l'analisi delle dichiarazioni di trasporto transfrontaliero di denaro contante, misure di prevenzione del finanziamento del terrorismo, e aggiunge una serie di importanti funzioni, tra le quali quelle relative alla valutazione generale dei rischi.

<sup>280</sup> Cfr. Statuto AIF, 15 novembre 2013, cit., art. 3, rubricato «Organi e struttura». Tali organi erano già previsti e disciplinati nel previgente Statuto (nello specifico nell'art. 3), disposto da Papa Benedetto XVII ed *adnexum* al *Motu Proprio* «La Sede Apostolica», 30 dicembre 2010, cit.

<sup>281</sup> Cfr. Statuto AIF, 15 novembre 2013, cit., art. 4, rubricato «Consiglio direttivo e Presidente». Per un utile raffronto, si riporta il testo degli artt. 4 e 5 del previgente Statuto, contenenti le funzioni del Presidente e del Consiglio direttivo. Art. 4, rubricato «Presidente»: «1. Il Presidente è nominato dal Sommo Pontefice; dura in carica cinque anni e può essere confermato. 2. Il Presidente sorveglia l'andamento dell'Autorità promuovendone il regolare ed efficace funzionamento. 3. Egli presiede il Consiglio direttivo. In caso di sua assenza o impedimento, è sostituito da un Membro del Consiglio direttivo a ciò designato. Di fronte ai terzi la firma di chi sostituisce il Presidente fa prova dell'assenza o impedimento del medesimo. 4. Al Presidente spetta la rappresentanza legale dell'Autorità e l'uso della firma. Il

Il Consiglio direttivo formula le linee di politica generale e le strategie fondamentali da adottare; inoltre, tra le altre sue funzioni principali si ricorda: l'approvazione del programma delle verifiche a distanza e delle ispezioni *in loco* dei soggetti vigilati, predisposto dal Direttore; l'irrogazione delle sanzioni amministrative nei casi stabiliti dall'ordinamento vigente. Ogni anno, inoltre,

---

Presidente o chi ne fa le veci può delegare di volta in volta o per determinati atti o attività la facoltà di rappresentare l'Autorità di fronte ai terzi e in giudizio». Art. 5, rubricato «Consiglio direttivo»: «1. Il Consiglio direttivo è presieduto dal Presidente dell'Autorità ed è composto da altri quattro membri nominati dal Sommo Pontefice tra persone di provata affidabilità, competenza e professionalità. 2. Il Consiglio direttivo, cui spettano tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, è responsabile dell'organizzazione e del funzionamento della struttura dell'Autorità, della quale programma, dirige e controlla l'attività. In tale ambito ed a titolo esemplificativo: a) formula, in armonia con i fini istituzionali, le strategie fondamentali ed i relativi programmi per l'attività dell'Autorità e vigila sulla loro attuazione; b) emana regolamenti di natura organizzativa aventi anche rilevanza esterna; c) partecipa, anche attraverso propri rappresentanti, agli organismi internazionali impegnati nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale e alle attività di studio e di ricerca da questi organizzate; d) sovrintende al personale dell'Autorità promuovendone la formazione professionale specifica; e) delega al Direttore o ad altri soggetti addetti all'Autorità, con apposite comunicazioni di servizio indicanti principi e criteri direttivi, determinate tipologie di atti aventi natura ricorrente. 3. Il Consiglio direttivo può attribuire a singoli membri poteri per il compimento di determinati atti o per la supervisione di determinate attività od aree di attività, stabilendone poteri, modalità di svolgimento e di informativa al Consiglio. 4. Il Consiglio direttivo è convocato dal Presidente, in via ordinaria, di norma ogni trimestre e, in via straordinaria, ogni volta che se ne manifesti la necessità. Il Presidente fissa l'ordine del giorno della seduta, ne coordina i lavori e provvede affinché adeguate informazioni sulle materie indicate nell'ordine del giorno vengano fornite a tutti i componenti. 5. L'avviso di convocazione contenente l'ordine del giorno deve pervenire ai singoli componenti almeno cinque giorni prima di quello fissato per la riunione con mezzi che ne garantiscano il ricevimento; nei casi di urgenza la convocazione è effettuata con avviso da trasmettere con telefax, posta elettronica o altro mezzo di comunicazione urgente almeno un giorno prima della seduta. 6. Le riunioni del Consiglio possono essere tenute anche in videoconferenza e le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta dei voti dei membri presenti e all'unanimità qualora siano presenti tre membri; in caso di parità prevale il voto di chi presiede. Per la validità delle adunanze del Consiglio è necessaria la presenza di almeno tre membri. 7. Delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio deve redigersi verbale da iscriversi nel relativo libro da firmarsi a cura del Presidente e del segretario. Il libro e gli estratti del medesimo, certificati conformi dal Presidente e dal segretario, fanno prova delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio».

approva il bilancio consuntivo (entro il 31 marzo) nonché quello preventivo (entro il 31 ottobre), predisposti dal Direttore<sup>282</sup>; sempre entro il 31 marzo approva sia un rapporto pubblico contenente dati, informazioni e statistiche non riservati sull'attività svolta dall'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni, sia un rapporto confidenziale per la Segreteria di Stato<sup>283</sup>. Al vertice di tale organo, si trova il Presidente che ha anche la rappresentanza legale dell'ente e il potere di firma<sup>284</sup>. Questi, inoltre, convoca e presiede<sup>285</sup> le sedute<sup>286</sup> del

---

<sup>282</sup> Cfr. art. 8 (del previgente statuto), rubricato «Risorse contabilità e bilancio»: «§ 1. All'Autorità di Informazione Finanziaria sono attribuiti mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali. § 2. Il Consiglio direttivo, entro il trentuno marzo di ogni anno, deve approvare il bilancio di esercizio relativo all'anno precedente. § 3. L'esercizio si chiude il trentuno dicembre di ogni anno. § 4. Il Presidente, dopo l'approvazione, trasmette il bilancio di esercizio al Segretario di Stato».

<sup>283</sup> Per un'elencazione specifica delle funzioni del Consiglio Direttivo, v., Statuto AIF, 15 novembre 2013, cit., art. 4, comma 2, rubricato «Consiglio direttivo e Presidente»: «Il Consiglio direttivo svolge le seguenti funzioni: a) formula le linee di politica generale e le strategie fondamentali dell'Autorità; b) emana il Regolamento interno dell'Autorità; c) conferisce al Direttore il potere di firma, secondo le modalità previste dal Regolamento interno dell'Autorità; d) adotta i regolamenti e le linee guida nei casi stabiliti dall'ordinamento; e) approva il programma delle verifiche a distanza e delle ispezioni in loco dei soggetti vigilati, predisposto dal Direttore; f) irroga le sanzioni amministrative nei casi stabiliti dall'ordinamento vigente; g) propone al Presidente del Governatorato l'applicazione di sanzioni amministrative nei casi stabiliti dall'ordinamento; h) approva ogni anno entro il 31 marzo il bilancio consuntivo ed entro il 31 ottobre il bilancio preventivo dell'Autorità, predisposti dal Direttore; i) approva ogni anno entro il 31 marzo un rapporto pubblico contenente dati, informazioni e statistiche non riservati sull'attività svolta dall'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni, predisposto dal Direttore; j) approva ogni anno entro il 31 marzo un rapporto confidenziale per la Segreteria di Stato sull'attività svolta dall'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni, predisposto dal Direttore; k) formula mediante il Presidente le proposte di nomina del Direttore, del Vice-Direttore e di assunzione del personale; l) può richiedere studi e pareri o lo svolgimento di specifiche attività ai propri membri, al Direttore o ad esperti esterni».

<sup>284</sup> Ivi, art. 4, comma 3.

<sup>285</sup> Ivi, art. 5, rubricato «Sedute del Consiglio direttivo».

<sup>286</sup> Le sedute sono convocate di norma ogni tre mesi, nonché ogni qualvolta sia necessario, anche su proposta di un membro del Consiglio stesso o del Direttore (ivi, art. 5, comma 2); L'avviso di convocazione, contenente l'ordine del giorno, è inoltrato ai membri di norma almeno cinque giorni prima della data della riunione. Nei casi di urgenza, l'avviso di convocazione è effettuato almeno un giorno prima della seduta con telefax, posta elettronica o

Consiglio direttivo, ne decide l'ordine del giorno e il coordinamento dei lavori. In caso di sua assenza, delega un membro da lui designato<sup>287</sup>.

Rientra nell'organico interno dell'AIF, anche il Direttore<sup>288</sup>, che, seguendo le linee di politica generale e le strategie fondamentali stabilite dal Consiglio direttivo, dirige, organizza e controlla l'attività dell'ente. Viene nominato dal Segretario di Stato *ad quinquennium*, su proposta formulata dal Presidente, tra persone che godano degli stessi requisiti per la nomina come membro del Consiglio direttivo e come Presidente. Il Direttore si occupa, tra l'altro, dell'assunzione e della formazione costante del personale<sup>289</sup>. Propone al Consiglio direttivo entro il 28 febbraio di ogni anno il bilancio consuntivo ed entro il 30 settembre il bilancio preventivo; inoltre, sempre entro il 28 febbraio sottopone al Consiglio un rapporto pubblico annuale contenente dati, informazioni e statistiche non riservati, nonché un rapporto confidenziale per la Segreteria di Stato, entrambi sull'attività svolta dall'AIF nell'esercizio delle sue funzioni.

Il Direttore collabora e si coordina con gli organi interni all'Autorità, nonché con le altre articolazioni della Santa Sede; nello specifico, partecipa

---

altro mezzo immediato di comunicazione, purché documentabile. Per la validità delle sedute è necessaria la presenza di almeno tre membri (ivi, art. 5, commi 4 e 5).

<sup>287</sup> Le deliberazioni del Consiglio direttivo sono prese con il voto favorevole della maggioranza dei componenti. Delle sedute e delle deliberazioni deve redigersi verbale, che va sottoscritto dal Presidente e dal Segretario, e poi inserito nel libro dei verbali. Il Segretario è nominato dal Consiglio direttivo tra i suoi membri. Il libro dei verbali e gli estratti del medesimo, certificati dal Presidente e dal Segretario, fanno prova delle sedute e delle deliberazioni, ivi art. 5, commi 6-9.

<sup>288</sup> Ivi, art. 6, rubricato «Direttore».

<sup>289</sup> Ivi, art. 6, comma 2: «b) propone al Consiglio direttivo la nomina del Vice-Direttore e l'assunzione del personale, nei limiti stabiliti dalla Tabella organica e del bilancio preventivo, partecipando alla procedura di selezione; c) sovrintende al personale, promuovendone la formazione ed il costante aggiornamento e qualificazione professionale; d) adotta istruzioni e linee guida in materia di organizzazione e attività del personale». Tra le altre funzioni del Direttore si annoverano le seguenti: «e) propone al Consiglio direttivo il programma delle verifiche a distanza e delle ispezioni in loco dei soggetti vigilati; f) nel quadro del programma approvato dal Consiglio direttivo, dispone e attua le verifiche a distanza e le ispezioni in loco dei soggetti vigilati; g) propone al Consiglio direttivo l'irrogazione di sanzioni amministrative, nei casi stabiliti dall'ordinamento vigente».

alle sedute sia del Consiglio direttivo (senza, però, il diritto di voto), sia del Comitato di Sicurezza Finanziaria<sup>290</sup>; trasmette rapporti, documenti, dati e informazioni al Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano; partecipa alle delegazioni della Santa Sede presso le istituzioni finanziarie e gli organismi tecnici internazionali competenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; al riguardo, inoltre, propone al Consiglio direttivo le linee di politica generale e le strategie fondamentali per la collaborazione internazionale; ha potere di firma, se delegato dal Consiglio direttivo, inclusa la stipula di protocolli d'intesa con autorità analoghe di altri Stati, nei casi stabiliti dall'ordinamento vigente.

Il Direttore è, inoltre, coadiuvato da un Vice-Direttore (che ha il compito di sostituirlo in caso di sua assenza), nominato dal Segretario di Stato *ad quinquennium*, su proposta formulata dal Presidente<sup>291</sup>.

L'Autorità è dotata, inoltre, di risorse umane e materiali adeguate alle sue funzioni istituzionali<sup>292</sup>. Nella sua articolazione interna si annoverano: capi

---

<sup>290</sup>Tale organo ha il compito di coordinare le Autorità competenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa. E' stato istituito da Papa Francesco con Lett. Ap. In forma di *Motu Proprio* «La Promozione», 8 agosto 2013, cit., art. 4. Sulle specifiche funzioni del CO.SI.FI. V., *amplius*, Cap. III, paragrafo 4.2.

<sup>291</sup> Cfr. Statuto AIF, 15 novembre 2013, cit., art. 6, comma 3. Anche in questo caso, per la nomina, la scelta verte tra persone « tra persone di provata onorabilità, senza conflitti di interessi e con una riconosciuta competenza nelle materie giuridiche, economiche e finanziarie e negli ambiti oggetto dell'attività dell'Autorità». Inoltre la nomina ed il rapporto di lavoro da redigersi ad opera del Direttore e del Vice-Direttore si applicano, in quanto compatibili, le norme stabilite nel *Regolamento per il personale dirigente laico della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, 22 ottobre 2012 e successive modificazioni ed integrazioni.

<sup>292</sup> Cfr. Statuto AIF, 15 novembre 2013, cit., art. 7, rubricato «Personale». Nel previgente Statuto, invece, le funzioni del Direttore e del personale erano accorpate in un unico articolo; nello specifico, art. 6 rubricato «Direttore e personale dell'Autorità»: «1. Il Direttore, in possesso di adeguata e comprovata competenza e professionalità in campo giuridico-finanziario ed informatico maturata nelle materie istituzionali dell'Autorità, è nominato dal Presidente con il nulla osta del Segretario di Stato. 2. Il Direttore: a) è responsabile dell'attività operativa dell'Autorità; b) coordina l'attività del personale addetto ai fini dell'esecuzione dei programmi e dei compiti dell'Autorità; c) sottopone al Consiglio direttivo ogni atto che non

ufficio<sup>293</sup>, membri del personale e gli esperti, scelti tra soggetti in cui si riscontrano i già citati requisiti di onorabilità e competenza.

Il nuovo Statuto regola anche il diritto di accesso alle informazioni e collaborazione a livello interno e internazionale<sup>294</sup>. In tale ambito operativo, l'AIF può accedere ai documenti e dati, nonché collaborare e scambiare informazioni a livello interno e internazionale.

Tutti i documenti, dati e informazioni raccolti, possono essere utilizzati esclusivamente ai fini stabiliti dall'ordinamento; sono comunque protetti per garantire la loro sicurezza, integrità e riservatezza e coperti dal segreto d'ufficio<sup>295</sup>.

---

rientri nelle sue competenze; d) è normalmente invitato a partecipare alle adunanze del Consiglio direttivo; e) cura l'Amministrazione dell'Autorità. 3. Il personale dell'Autorità, di norma in possesso di un'adeguata esperienza professionale nelle materie istituzionali della medesima, viene assunto dal Presidente dell'Autorità con il nulla osta del Segretario di Stato».

<sup>293</sup> Cfr. Statuto AIF, 15 novembre 2013, cit., art. 7, comma 3: «I capi ufficio sono nominati con biglietto del Segretario di Stato, su proposta formulata dal Presidente». Per l'assunzione ed il rapporto di lavoro del personale si applicano, in quanto compatibili, le norme stabilite *Regolamento Generale della Curia Romana*, 30 aprile 1999 e nel *Regolamento della Commissione indipendente di valutazione per le assunzioni di personale laico presso la Sede Apostolica*, 20 novembre 2012 e successive modificazioni ed integrazioni.

<sup>294</sup> Cfr., Statuto AIF, 15 novembre 2013, cit., artt. 8-10, inerenti, nello specifico alle misure di «accesso alle informazioni e collaborazione a livello interno e internazionale» e «protezione dei documenti, dati ed informazioni».

<sup>295</sup> Per ciò che concerne il segreto d'ufficio, l'art. 7 del previgente statuto così disponeva: «1. All'Autorità di Informazione Finanziaria sono attribuiti mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali. 2. Il Consiglio direttivo, entro il trentuno marzo di ogni anno, deve approvare il bilancio di esercizio relativo all'anno precedente. 3. L'esercizio si chiude il trentuno dicembre di ogni anno. 4. Il Presidente, dopo l'approvazione, trasmette il bilancio di esercizio al Segretario di Stato».

***4. Competenze e funzioni dell'AIF alla luce della Legge n. XVIII: vigilanza degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria. Forme di regolamentazione per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.***

L'attività dell'AIF può essere, come detto, ricondotta ai “due pilastri” dell'*intelligence* finanziaria e della vigilanza e regolamentazione degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria<sup>296</sup>. Quest'ultima funzione, a sua volta, si suddivide in vigilanza e regolamentazione *ai fini della prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, e vigilanza *ai fini prudenziali*.

Nello specifico, si evidenzia che nel 2015 si è verificata notevole intensificazione dell'attività di vigilanza, sia in ambito di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sia in ambito prudenziale<sup>297</sup>.

In particolare, la vigilanza si è estesa agli aspetti gestionali e organizzativi degli enti monitorati, con lo svolgimento di approfondite attività di analisi, da cui sono scaturite indicazioni di natura strategica ed operativa, nonché una maggiore percezione del quadro regolamentare esistente<sup>298</sup>.

Per ciò che concerne la vigilanza finalizzata alla prevenzione di gravi fattispecie di illecito (come il riciclaggio e il terrorismo), l'AIF risulta essere l'Autorità vaticana «centrale e preposta» al contrasto di tali fenomeni. Infatti, in base alla lettera della norma<sup>299</sup>, l'Autorità esercita le sue funzioni di verifica dell'attuazione, da parte dei soggetti - persone fisiche e giuridiche<sup>300</sup> -, degli obblighi stabiliti *ex lege* mediante l'accesso a documenti, registri e libri

---

<sup>296</sup> In dottrina, v. C. Cardia, *Una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane in materia finanziaria*, «Il Regno – Attualità», IV, 2011, pp. 73 ss.

<sup>297</sup> AIF, *Rapporto annuale*, anno IV, 2015, p. 13.

<sup>298</sup> *Ibidem*.

<sup>299</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 46.

<sup>300</sup> Si tratta delle persone giuridiche con sede nel territorio dello Stato o iscritte nei registri delle persone giuridiche tenuti presso lo Stato, di cui si richiede l'accesso ai documenti e dati relativi alla loro natura e attività, ai titolari effettivi, beneficiari, membri e amministratori, inclusi i membri della direzione e dell'alta dirigenza, *ivi*, art. 46, lett. b).



contabili, rilevanti ai fini della vigilanza<sup>301</sup>; può anche svolgere verifiche a distanza e ispezioni *in loco* ed esami a campione al fine di raccogliere ed analizzare tutte le necessarie informazioni di natura finanziaria.

Sul piano preventivo, provvede a pianificare ed adottare tutte le misure necessarie ad evitare che criminali e loro complici (direttamente o indirettamente), detengano una quota rilevante o di controllo, nonché svolgano funzioni di direzione negli organi esecutivi / di vigilanza all'interno dei soggetti vigilati.

Al termine di ogni anno, pubblica un rapporto contenente informazioni e statistiche di carattere non riservate sull'attività svolta nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali. In tale ambito di monitoraggio degli enti vigilati, la concreta applicazione delle disposizioni di legge ha portato alla revisione e conseguente estinzione di rapporti finanziari tenuti da tali enti e non più in sintonia con il quadro normativo in vigore: il riferimento più immediato non può non essere allo IOR, soggetto alla vigilanza diretta dell'Autorità (v. *infra*).

#### ***4.1. Vigilanza sull'applicazione degli adempimenti in materia di adeguata verifica.***

Nell'ambito della suesposta attività di vigilanza, si inseriscono gli adempimenti di adeguata verifica, che devono essere collegati e rapportati al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, in relazione al principio di proporzionalità, in base al quale gli oneri di controllo sono più intensi ed estesi nelle fattispecie a più alto rischio<sup>302</sup>. Di conseguenza, in tema di adeguata verifica, l'AIF ha intensificato i controlli sull'attuazione degli obblighi con un approccio differenziato in ipotesi utenti di «natura istituzionale» rispetto a quelli «natura non istituzionale». In tale ambito, l'AIF ha fornito un costante supporto agli enti vigilati per la «valutazione dei rischi» e l'adozione di un adeguato «approccio basato sul rischio» in maniera coerente

---

<sup>301</sup> Nello specifico, si tratta di libri contabili relativi a conti, operazioni e transazioni, incluse le analisi che il soggetto vigilato ha effettuato per individuare attività, operazioni e transazioni inusuali o sospette, ivi, art. 46, lett. a).

<sup>302</sup> Cfr. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., p. 67.

alla categoria di utente, nonché alla ragione economica sottostante al rapporto<sup>303</sup>.

Sul piano sistematico, la disciplina dell'adeguata verifica, originariamente introdotta dalla Legge n. CXVII<sup>304</sup> e successivamente modificata<sup>305</sup>, è stata completamente novellata (e ampliata) dalla normativa in vigore<sup>306</sup>. Nel dettaglio, il procedimento di adeguata verifica è mirato all'acquisizione, da parte dell'ente obbligato, di informazioni sulla clientela e alla conseguente creazione di un «profilo di rischio di riciclaggio». La citata legge n. XVIII ha introdotto delle innovazioni rispetto ai destinatari degli obblighi di adeguata verifica<sup>307</sup>, che

---

<sup>303</sup> Sulla individuazione e gestione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, v. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., artt. 10 ss.

<sup>304</sup> Cfr. Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., Capo V, artt. 28-31.

<sup>305</sup> Cfr. Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., Capo V, artt. 28-31.

<sup>306</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., Capo III, artt. 15-30.

<sup>307</sup> Cfr. previsione originaria, Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., art. 2. Tale articolo è stato successivamente modificato e integrato dagli artt. 2, 2 *bis*, 2 *ter* della Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit. Nella vigente formulazione normativa (Legge XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 2) destinatari degli obblighi stabiliti dalla legge sono: «a) le persone fisiche o giuridiche che svolgono professionalmente una o più attività di natura finanziaria; b) gli avvocati, i notai e gli altri professionisti legali, i revisori, i consulenti contabili o fiscali, quando prestano in nome e per conto di terzi la loro opera o partecipano ad una operazione o transazione relativa alle seguenti attività: i) il trasferimento a qualsiasi titolo di diritti reali su beni immobili o di attività economiche; ii) la gestione di fondi o di altre risorse economiche; iii) l'apertura o la gestione di conti, di libretti di risparmio o di conti titoli; iv) l'organizzazione degli apporti per la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società; v) la costituzione, la gestione, l'amministrazione o la compravendita di persone giuridiche; c) i prestatori di servizi relativi a società e *trust*, quando svolgono le attività preparatorie o effettuano una transazione per conto o nei confronti di un terzo, in relazione alle seguenti attività: i) costituire una persona giuridica; ii) operare direttamente o provvedere affinché un terzo operi come dirigente di una società, associato di una compagnia o in una posizione analoga in relazione ad altre persone giuridiche; iii) fornire una sede legale, un indirizzo o una sede commerciale, un indirizzo amministrativo o per la corrispondenza per una società, compagnia o qualsiasi altra persona giuridica o ente; iv) operare direttamente o provvedere affinché un terzo operi come fiduciario di un *trust* espresso; v) operare direttamente o provvedere affinché un terzo operi come azionista per conto di un terzo; d) gli agenti immobiliari che partecipano a transazioni in nome e per conto di terzi nell'acquisto o la vendita di immobili; e) i venditori di metalli e pietre preziosi in caso di transazioni in contanti per un importo pari o superiore a 10.000 euro, anche qualora la transazione venga eseguita con diverse operazioni collegate; f) le persone fisiche o giuridiche

risultano individuati in modo più chiaro ed in ragione di peculiari attività concretamente svolte. Nello specifico, si tratta di persone fisiche o giuridiche<sup>308</sup> che svolgono professionalmente<sup>309</sup> una o più attività di natura finanziaria<sup>310</sup>, per le quali la normativa vaticana prevede oggettivi obblighi regolamentari (identificazione del cliente e del titolare effettivo del rapporto, acquisizione di informazioni sulla natura e scopo del rapporto e controllo costante del rapporto da parte degli intermediari)<sup>311</sup>. A tal fine, i soggetti obbligati sono sempre tenuti ai predetti adempimenti, quando instaurano un rapporto giuridico finalizzato all'esecuzione di operazioni o transazioni di importo pari o superiore a diecimila euro, indipendentemente dal fatto che la transazione sia eseguita in unica soluzione o con diverse operazioni collegate, nonché quando effettuano un trasferimento di fondi di importo pari o superiore a diecimila euro<sup>312</sup>.

---

che negoziano beni o servizi in relazione alle transazioni in contanti per un importo pari o superiore a 10.000 euro, anche qualora la transazione venga eseguita con diverse operazioni collegate».

<sup>308</sup> Per la definizione di «persona giuridica, v. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 1 n. 15: «ogni persona giuridica, qualunque sia la natura e l'attività, incluse le società, le fondazioni, le organizzazioni senza scopo di lucro e i *trust*».

<sup>309</sup> Ivi, art. 1 n. 2: per «attività svolta professionalmente», si intende una attività economica organizzata, esercitata in maniera abituale, al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi, svolta in nome e per conto di terzi.

<sup>310</sup> Tra le attività di natura finanziaria, si elencano, tra l'altro: «raccolta pubblica di depositi o di altri fondi rimborsabili; concessione di prestiti; *leasing* finanziario; trasferimento di fondi; emissione e gestione di mezzi di pagamento; rilascio di garanzie e impegni di firma; intermediazione per qualsiasi tipologia di strumenti finanziari; partecipazione all'emissione di titoli e offerta di servizi finanziari connessi; gestione di portafogli titoli sia individuali sia collettivi; raccolta e gestione di denaro contante o altri titoli al portatore; qualsiasi altra forma di investimento, di amministrazione o di gestione di fondi o risorse economiche; sottoscrizione e offerta di polizze di assicurazione sulla vita e altri investimenti connessi; cambio moneta o valuta; servizi di consulenza relativi alle attività di cui alle lettere precedenti», ivi, art. 1, n. 1.

<sup>311</sup> Ivi, art. 15. Nella previsione originaria, Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, artt. 28-32. Articoli successivamente modificati e integrati dal capo V (artt. 28-31) della legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit.

<sup>312</sup> Cfr. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., p. 70.

Particolarmente delicato appare il ruolo dei professionisti<sup>313</sup>, figura tenuta al rispetto dei predetti obblighi, nello svolgimento della propria attività, sia in forma individuale che associata. In tale contesto, l'adeguata verifica ricorre in tutti i casi in cui vi sia un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ovvero quando sorgano dubbi sulla veridicità o sull'adeguatezza dei dati precedentemente ottenuti ai fini dell'identificazione (sia della controparte, sia delle persone titolate ad agire in nome e per conto della controparte o del titolare effettivo).

In ogni caso, sul piano generale, ai fini dell'adeguata verifica (tutti) i soggetti obbligati sono tenuti ad identificare la controparte sulla base di documenti, dati ed informazioni ottenuti da una fonte attendibile ed indipendente<sup>314</sup>.

Nello specifico, la verifica dell'identità della controparte o delle persone a ciò autorizzate, deve essere svolta prima di stabilire un rapporto o di effettuare una operazione o transazione, ovvero nella fase iniziale di valutazione della posizione economica<sup>315</sup>. Nel caso in cui controparte sia, invece, una persona giuridica<sup>316</sup>, il soggetto obbligato deve informarsi sulla sua organizzazione, sulla ripartizione interna dei poteri tra i vari organi, nonché sulla natura dell'attività svolta<sup>317</sup>. Infine, si prevedono peculiari adempimenti in caso di contatti con enti

---

<sup>313</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 2, lettera b). Gli stessi adempimenti gravano su tutti gli altri soggetti economici di cui all'art. 2, lettere c), d) e) e f).

<sup>314</sup> Ivi, art. 16, comma 1, lett. a)-e). Qualora la controparte non agisca direttamente, occorre identificare le persone che agiscono in suo nome e per suo conto, accertando che siano debitamente autorizzate ed, infine, verificare e ottenere documenti, dati e informazioni relativi alla natura del rapporto e all'origine dei fondi.

<sup>315</sup> Ivi, art. 16, comma 2.

<sup>316</sup> Ivi, art. 1, n. 15: per «persona giuridica» si intende ogni persona giuridica, qualunque sia la natura e l'attività, incluse le società, le fondazioni, le organizzazioni senza scopo di lucro e i *trust*.

<sup>317</sup> Ivi, art. 17, comma 2: «Ai fini della identificazione e della verifica dell'identità della controparte, i soggetti obbligati devono acquisire, fra l'altro, le seguenti informazioni: a) denominazione, natura giuridica e prova dell'esistenza della persona giuridica; b) gli organi e i poteri che regolano il funzionamento e vincolano la persona giuridica, inclusi fra l'altro i nomi delle persone che esercitano funzioni di direzione e di alta dirigenza; c) indirizzo della sede legale e, se diverso, della sede principale di attività». Al comma 3 di tale norma si specifica invece che: « Ai fini della identificazione e della verifica dell'identità del titolare effettivo, i soggetti obbligati devono acquisire fra l'altro le seguenti informazioni: a) identità delle persone

(quali le fondazioni), o rapporti giuridici (quali i *trust*)<sup>318</sup>: ai fini della identificazione e della verifica dell'identità del titolare effettivo, i soggetti obbligati devono acquisire, per i *trust*, l'identità del disponente / gestore o di qualsiasi altra persona fisica che esercita, in ultima istanza, l'effettivo controllo sul *trust*, in maniera diretta o indiretta; per altri tipi di enti o istituti giuridici, l'identità delle persone che ricoprono un ruolo equivalente<sup>319</sup>. Diversamente, qualora non sia possibile svolgere l'adeguata verifica con le prescritte modalità, la normativa in esame vieta di instaurare un rapporto o eseguire una operazione o transazione<sup>320</sup>.

Per ovviare a concreti rischi di dissimulare di fattispecie di riciclaggio, sono richiesti adempimenti ulteriori e più gravosi, in ipotesi di polizze di assicurazione sulla vita o connesse ad investimenti<sup>321</sup>. Al riguardo, i soggetti obbligati devono acquisire il nominativo della persona fisica o giuridica e tutte le informazioni utili per identificare il beneficiario al momento della liquidazione. Inoltre, devono includere il beneficiario di tali polizze tra i fattori della valutazione dei rischi, ai fini dell'eventuale applicazione della adeguata verifica in forma rafforzata<sup>322</sup>. Inoltre, nel caso in cui il beneficiario, sia esso persona fisica o giuridica, presenti un alto rischio, il soggetto obbligato deve applicare misure rafforzate, incluse, fra l'altro, misure per identificare e verificare

---

fisiche che, in ultima istanza, sono titolari di una quota di controllo della persona giuridica o ne risultano beneficiarie; b) identità delle persone fisiche che esercitano il controllo della persona giuridica mediante altri mezzi qualora, dopo gli adempimenti di cui alla lettera a): i) vi sia il dubbio che le persone fisiche titolari di una quota di controllo della persona giuridica siano il titolare effettivo. Oppure: ii) non vi siano persone fisiche titolari di una quota di controllo della persona giuridica; c) identità della persona fisica che ricopre la più alta carica nell'alta dirigenza della persona giuridica qualora, dopo gli adempimenti di cui alle lettere a) e b), non siano state individuate altre persone fisiche».

<sup>318</sup> Ivi, art. 1, punto 32, in cui si definisce, ai fini della Legge, la nozione di *trust*: «rapporto giuridico istituito – *inter vivos* o *mortis causa* – da una persona, il disponente, in cui dei beni sono posti sotto il controllo di un gestore nell'interesse di un beneficiario o per un fine determinato».

<sup>319</sup> Ivi, art. 17, comma 4, lett. b).

<sup>320</sup> Ivi, art. 16, comma 3. In tali casi, i soggetti obbligati sono tenuti ad effettuare una segnalazione all'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF).

<sup>321</sup> Ivi, art. 18.

<sup>322</sup> Ivi, art. 18, comma 2.

l'identità del titolare effettivo e del beneficiario al momento della liquidazione<sup>323</sup>. Adempimenti aggiuntivi, oltre alle misure di adeguata verifica, sono richiesti anche nell'ipotesi in cui controparte non sia fisicamente presente<sup>324</sup>, in quanto i soggetti obbligati devono effettuare l'identificazione mediante specifici documenti, dati o informazioni supplementari; se necessario, sono tenuti ad introdurre misure ulteriori per la verifica della identità della controparte, inclusa la certificazione dei documenti di identificazione da parte delle autorità competenti del Paese di appartenenza della controparte (o della Rappresentanza Pontificia presso lo Stato dove si trova la controparte); garantire che il primo pagamento, relativo all'operazione, sia effettuato tramite un conto intestato alla controparte, aperto presso una istituzione finanziaria che garantisca la trasparenza e la tracciabilità e che sia sottoposta ad obblighi equivalenti a quelli stabiliti nella normativa in esame<sup>325</sup>.

Relativamente, invece, all'ipotesi di conti di corrispondenza<sup>326</sup> con istituzioni finanziarie di Paesi terzi<sup>327</sup>, i soggetti obbligati, oltre alle misure ordinarie di adeguata verifica devono necessariamente adottare, fra l'altro, misure aggiuntive finalizzate a raccogliere, sull'istituzione finanziaria corrispondente, informazioni sufficienti per comprendere pienamente la natura delle sue attività e per determinare, sulla base delle informazioni disponibili al pubblico, la sua reputazione e la qualità della vigilanza cui è soggetto. Nel contempo accertare che questa non sia una banca di comodo<sup>328</sup> né che consenta ad una di esse l'utilizzo dei propri conti correnti; valutare i controlli in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo applicati

---

<sup>323</sup> Ivi, art. 18, comma 3.

<sup>324</sup> Ivi, art. 26.

<sup>325</sup> Al riguardo, l'Autorità di Informazione Finanziaria identifica, con proprio provvedimento, i Paesi che impongono detti obblighi equivalenti, ivi, art. 26, lett. c).

<sup>326</sup> Per «conti correnti di corrispondenza», la normativa in esame considera «conti tenuti dalle istituzioni finanziarie, di norma su base bilaterale, per il regolamento dei servizi interbancari, quali rimessa di effetti, assegni, ordini di versamento, trasferimento di fondi, rimessa di documenti e altre transazioni», ivi, art. 1, n. 4.)

<sup>327</sup> Ivi, art. 27.

<sup>328</sup> Ivi, art. 1 n. 3: per «banca di comodo», si intende ogni istituto finanziario o di credito che non è presente fisicamente nello Stato nel quale è costituito o autorizzato a svolgere la propria attività e che non è collegato ad alcun gruppo soggetto ad effettiva vigilanza consolidata.

dall'istituzione finanziaria corrispondente; ottenere l'autorizzazione dell'alta dirigenza, prima di aprire nuovi conti di corrispondenza e stabilire, in forma scritta, le rispettive responsabilità del soggetto obbligato e banca corrispondente<sup>329</sup>.

In presenza, invece, di conti di passaggio<sup>330</sup>, ci si deve assicurare che l'istituzione finanziaria corrispondente abbia svolto l'adeguata verifica delle controparti, che hanno accesso diretto a tali conti; inoltre, su richiesta, che la stessa possa fornire tempestivamente i dati e le informazioni ottenuti a seguito dell'attuazione di tali adempimenti. E' necessario soffermarsi anche su una particolare ipotesi, che si realizza quando controparte è persona politicamente esposta<sup>331</sup>. In tali circostanze, i soggetti obbligati, una volta accertatane tempestivamente la qualità, devono ottenere l'autorizzazione dell'alta dirigenza prima di instaurare il rapporto o, in caso di rapporto già esistente, per proseguirlo; stabilire l'origine del patrimonio e dei fondi delle controparti e dei titolari effettivi; condurre un controllo costante e rafforzato del rapporto; adottare adeguate procedure e misure basate sul rischio per assolvere gli obblighi richiesti. In aggiunta, quando la persona politicamente esposta cessa di ricoprire una carica pubblica di rilievo, i soggetti obbligati continuano ad applicare queste misure per almeno altri diciotto mesi dopo e, comunque, finchè non ritengano, dopo un'accurata analisi, che tale rischio sia cessato<sup>332</sup>. Tali adempimenti si

---

<sup>329</sup> Cfr. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 73 ss.

<sup>330</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 1, n. 5. Per «conti di passaggio» si intendono i conti di corrispondenza che vengono utilizzati direttamente da terzi per loro conto.

<sup>331</sup> Per «persona politicamente esposta» si intende «persona che ricopre o che ha ricoperto una carica pubblica di rilievo nella Santa Sede, nello Stato o in un altro Stato oppure che ricopre o ha ricoperto la carica di Segretario generale, Vice e Sotto Segretario Generale, Direttore, Vice-direttore o membro degli organi di governo di un'organizzazione internazionale. La definizione di persona politicamente esposta non comprende funzionari di livello medio o inferiore», ivi, art. 1 n. 16.

<sup>332</sup> Inoltre, in caso di polizze di assicurazione sulla vita o connesse ad investimenti, i soggetti obbligati, oltre alle misure ordinarie di adeguata verifica, devono necessariamente adottarne ulteriori, per stabilire se il beneficiario e, ove necessario, il titolare effettivo del beneficiario sono persone politicamente esposte. Tali misure devono essere adottate, al più tardi, al momento della liquidazione, per intero o in parte. Nei casi di alto rischio, i soggetti obbligati adottano, inoltre, le seguenti misure: informare l'alta dirigenza prima della liquidazione; eseguire controlli rafforzati sull'intero rapporto con l'assicurato; valutare le condizioni per

applicano anche ai familiari<sup>333</sup> e ai soggetti che intrattengono stretti legami con persone politicamente esposte<sup>334</sup>.

#### ***4.1.1. Tipologie di adeguata verifica. Il ruolo dell'AIF.***

L'adeguata verifica deve essere effettuata in maniera costante<sup>335</sup>, mediante una attenta attività di monitoraggio del rapporto, con un controllo continuo delle operazioni o transazioni, in modo da assicurare che esse siano coerenti alla categoria e alla conoscenza della controparte, nonché alla sua attività e al suo profilo di rischio<sup>336</sup> e all'origine dei fondi. Deve fondarsi su un aggiornamento

---

inviare una segnalazione di attività sospetta all'Autorità di Informazione Finanziaria, ivi, art. 29.

<sup>333</sup> Ivi, art. 1, punto 8: per «*familiari*» si intendono il coniuge; i figli e loro coniugi; i genitori.

<sup>334</sup> Ivi, art. 30.

<sup>335</sup> Ivi, art. 19, in tema di «adeguata verifica costante». Inoltre, per le controparti già esistenti al momento dell'entrata in vigore di tali obblighi, l'adeguata verifica deve essere svolta in maniera tempestiva e con un approccio basato sul rischio, tenuto conto degli adempimenti già svolti e dell'adeguatezza dei documenti, dati e informazioni già acquisiti. Qualora non sia possibile svolgere l'adeguata verifica, è obbligatorio cessare il rapporto ed i soggetti obbligati sono tenuti ad effettuare una segnalazione di attività sospetta all'Autorità di Informazione Finanziaria, ivi, art. 20.

<sup>336</sup> Per quello che concerne l'approccio basato sul rischio, ivi, art. 22: «1. L'adeguata verifica deve essere svolta in maniera proporzionata al rischio connesso alla categoria e al paese o area geografica della controparte e alla tipologia di rapporto, prodotto o servizio, operazione o transazione o canale di distribuzione. 2. Ai fini del comma 1, i soggetti obbligati tengono conto, fra l'altro, della valutazione dei rischi di cui agli articoli 9 e 10. 3. L'Autorità di Informazione Finanziaria, tenuto conto anche della valutazione dei rischi di cui agli articoli 9 e 10, individua i casi di applicazione dell'adeguata verifica in forma rafforzata e indica le procedure e le misure da adottare, inclusi gli adempimenti da assolvere». Una particolare valutazione va effettuata in ipotesi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo connessi allo sviluppo di nuove attività e prodotti, inclusi i canali di distribuzione e l'uso di tecnologie nuove o in via di sviluppo, per i prodotti o servizi, operazioni o transazioni, inclusi i canali di distribuzione, sia esistenti che nuovi (ivi, art. 23). A tal fine, i soggetti obbligati sono tenuti, fra l'altro, a valutare i rischi prima di lanciare, fornire o usare prodotti o servizi, operazioni e transazioni, inclusi i canali di distribuzione e tecnologie; adottare misure adeguate per gestire e contenere i rischi. I soggetti obbligati sono tenuti ad adottare nello svolgimento



dei documenti, dei dati e delle informazioni acquisiti, effettuando verifiche degli archivi esistenti, con riferimento particolare alle categorie di controparti ad alto rischio (qualora non sia possibile svolgere l'adeguata verifica con le predette modalità, è obbligatorio cessare il rapporto ed è vietato eseguire qualsiasi operazione o transazione)<sup>337</sup>.

In ipotesi di basso rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, connesso alla categoria, o al Paese di provenienza della controparte, nonché alla tipologia di rapporto, la stessa AIF, può autorizzare i soggetti obbligati a svolgere l'adeguata verifica in forma semplificata<sup>338</sup>. L'Autorità di Informazione Finanziaria, quindi, tenuto conto anche della valutazione dei rischi<sup>339</sup> individua i casi di applicazione dell'adeguata verifica in forma semplificata e indica le procedure e le misure da adottare, inclusi gli adempimenti da assolvere. In ogni caso, l'adeguata verifica in forma semplificata, non può essere applicata quando

---

della loro attività tecniche sicure, che non siano suscettibili di abusi per attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (ivi, art. 23, comma 2).

<sup>337</sup> Ivi, art. 19, comma 2. Vi è anche l'obbligo di effettuare una segnalazione all'Autorità di Informazione Finanziaria.

<sup>338</sup> Ivi, art. 24 in tema di adeguata verifica in forma semplificata.

<sup>339</sup> Ivi, artt. 9 e 10, che dettano la disciplina inerente la «valutazione generale dei rischi» (art. 9), che coinvolge il CO.SI.FI. e l'AIF, e «la valutazione particolare» (art. 10), effettuata ed aggiornata costantemente dai soggetti obbligati, che hanno poi l'onere di inviarla all'AIF, per una revisione. In particolare i soggetti obbligati devono tener conto: «a) della categoria delle controparti; b) dello Stato o dell'area geografica interessata; c) della tipologia del rapporto, del prodotto, del servizio, dell'operazione, della transazione e del canale di distribuzione», prestando particolare attenzione ai seguenti fattori determinati *ex lege* (ivi, art. 10, comma 2): «a) ai rapporti, operazioni e transazioni con persone fisiche o giuridiche, incluse le istituzioni finanziarie, da o in Stati ad alto rischio o che non applicano o non applicano sufficientemente i parametri internazionali in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Se le suddette operazioni e transazioni non hanno alcuno scopo economico o lecito apparente, le ragioni e lo scopo di tali operazioni e transazioni devono, per quanto possibile, essere esaminati e gli esiti devono essere documentati per iscritto e resi disponibili per assistere l'Autorità di Informazione Finanziaria e altre autorità competenti ed i revisori; b) a qualsiasi rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo connesso a prodotti o operazioni che potrebbero favorire l'anonimato e adottano adeguate procedure e misure per prevenire il loro utilizzo per attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo».

vi è un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ed in caso di alto rischio.

La procedura semplificata non esenta, comunque, dall'attuazione degli obblighi di registrazione e conservazione e di segnalazione di attività sospette.

Di contro, in caso di alto rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, (sempre connesso alla categoria e al Paese della controparte o alla tipologia di rapporto, inclusi i canali di distribuzione), i soggetti obbligati sono tenuti a svolgere l'adeguata verifica in forma rafforzata<sup>340</sup>. Anche in questo caso, l'Autorità di Informazione Finanziaria, effettuando sempre la valutazione dei rischi<sup>341</sup>, individua i casi di applicazione indicando le procedure e le misure da adottare, inclusi gli adempimenti da assolvere. Inoltre, ne dispone l'applicazione in ipotesi di svolgimento di rapporti, operazioni o transazioni, con persone fisiche o giuridiche, incluse le istituzioni finanziarie, appartenenti a Paesi ad alto rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. In tali casi, indica espressamente le contromisure adeguate e proporzionate ai rischi. I soggetti obbligati sono comunque tenuti all'adeguata verifica in forma rafforzata nelle ipotesi tassativamente indicate dalla legge<sup>342</sup>.

Tuttavia, quando vi sia il sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e l'attuazione dell'adeguata verifica potrebbe svelare tale sospetto alla controparte, oppure ostacolare l'attività delle autorità competenti, i soggetti obbligati sono comunque tenuti ad eseguire la prestazione, operazione o transazione, inviando, però, immediatamente una segnalazione all'Autorità di Informazione Finanziaria<sup>343</sup>.

Compete anche all'AIF la decisione di esentare<sup>344</sup> dagli obblighi in esame, i soggetti che esercitano un'attività di natura finanziaria in maniera occasionale, su scala limitata e con un basso rischio di riciclaggio o di finanziamento del

---

<sup>340</sup> Ivi, art. 25, in tema di adeguata verifica rafforzata.

<sup>341</sup> Si rinvia ai rischi di cui agli artt. 9 e 10, v. *sub.* nota 130.

<sup>342</sup> Ivi, artt. da 26 a 30 e 41, che rimandano, nello specifico, alle ipotesi, già analizzate di: controparte fisicamente non presente; conti di corrispondenza con istituzioni finanziarie di Stati terzi; persona politicamente esposte; polizze di assicurazione sulla vita o connesse ad investimenti; familiari e soggetti che intrattengono legami con persone politicamente esposte; attività complesse e inusuali (nell'ambito degli obblighi di segnalazione di attività sospette).

<sup>343</sup> Ivi, art. 21, in materia di obblighi di astensione.

<sup>344</sup> Ivi, art. 3.

terrorismo<sup>345</sup>, mediante un'attenta valutazione dell'attività concretamente svolta<sup>346</sup>. Infine, in tale ambito, al fine di provenire eventuali forme di abuso delle predette esenzioni, vanno adottate tutte le necessarie procedure e misure di controllo basate sul rischio: infatti, ai fini di una maggiore trasparenza e rispondenza alle finalità del legislatore vaticano, la decisione di esentare un soggetto dall'osservanza dei richiamati obblighi deve essere motivata in forma scritta e revocata qualora mutino le circostanze che la giustificano<sup>347</sup>.

#### ***4.1.2. Adeguata verifica nell'ordinamento statale italiano. Competenze e funzioni della Banca d'Italia.***

In prospettiva comparativistica, con riferimento all'ordinamento italiano, il Decreto legislativo 231/2007<sup>348</sup> valorizza il ruolo della Banca d'Italia e le

---

<sup>345</sup>Ivi, art. 3, comma 1, lett. a)-b). A condizione che l'attività principale del soggetto: non consiste in un'attività di natura finanziaria svolta professionalmente; non consiste in una delle attività indicate nell'articolo 2, lettera f); non consiste nella rimessa di denaro; risulti accessoria e direttamente collegata all'attività principale; viene prestata soltanto alle controparti dell'attività principale e non offerta al pubblico in generale; è limitata nel ricavo complessivo dell'attività; è limitata nell'importo di ciascuna operazione o transazione.

<sup>346</sup> Ivi, art. 3, comma 2: «Nel valutare i criteri di esclusione: verifica che il ricavo dell'attività di natura finanziaria non superi il 5% del totale dei ricavi del soggetto; verifica che il ricavo complessivo dell'attività di natura finanziaria non superi una determinata soglia, che deve essere sufficientemente bassa. La soglia è stabilita dall'Autorità di Informazione Finanziaria in funzione della tipologia di attività di natura finanziaria; applica una soglia massima per controparte e singola operazione o transazione, indipendentemente dal fatto che la transazione sia eseguita con un'unica operazione o con diverse operazioni che appaiono collegate. La soglia è stabilita in funzione del tipo di attività di natura finanziaria e deve essere comunque sufficientemente bassa per assicurare che il tipo di attività non costituisca un metodo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo e che non superi la soglia di mille euro». In sintesi, l'AIF nel valutare il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, presta particolare attenzione alle attività di natura finanziaria considerate particolarmente suscettibili, per loro natura, di uso o abuso a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo».

<sup>347</sup> Ivi, art. 3, commi 3-4.

<sup>348</sup> Decreto Legislativo n. 231, *Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca*

affida compiti regolamentari e di controllo sul rispetto degli obblighi antiriciclaggio<sup>349</sup>. La vigilanza della Banca d'Italia, in accordo con le altre autorità di controllo del settore finanziario, svolge compiti di natura regolamentare in materia di adeguata verifica della clientela<sup>350</sup> che ricomprende: l'identificazione del titolare effettivo, la verifica dei dati relativi al cliente, all'esecutore e al titolare effettivo, l'acquisizione delle informazioni sullo scopo e la natura prevista del rapporto continuativo e delle operazioni occasionali, il controllo costante nel corso del rapporto. Si stabiliscono, inoltre, ulteriori adempimenti, tra cui gli obblighi di conservazione dei dati

---

*misure di esecuzione*, 21 novembre 2007, «Gazzetta Ufficiale - Suppl. Ordinario », n. 290, 14 dicembre 2007.

<sup>349</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, 3 aprile 2013, in <[https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/provv-110413/Provvedimento\\_adequata\\_verifica.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/provv-110413/Provvedimento_adequata_verifica.pdf)>, ultima consultazione 28 luglio 2016. Il provvedimento è stato recentemente aggiornato, al riguardo v. Banca d'Italia, *Modifiche ai Provvedimenti del 3 aprile 2013 in materia di adeguata verifica della clientela e registrazione nell'Archivio Unico Informatico*, in <[https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/provv-110413/Provvedimento\\_Governatore.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/disposizioni/provv-110413/Provvedimento_Governatore.pdf)>, ultima consultazione 28 luglio 2016.

<sup>350</sup> Decreto Legislativo n. 231, 21 novembre 2007, cit., Capo III, artt. 10-14. Tra i destinatari di tali misure si annoverano: «a) banche; b) Poste italiane S.p.A.; c) istituti di moneta elettronica; d) istituti di pagamento; e) società di intermediazione mobiliare (SIM); f) società di gestione del risparmio (SGR); g) società di investimento a capitale variabile (SICAV); h) agenti di cambio; i) intermediari finanziari iscritti nell'albo previsto dall'articolo 106 del TUB; j) società fiduciarie di cui all'art. 199, comma 2, del TUF; k) succursali insediate in Italia dei soggetti indicati alle lettere precedenti aventi sede legale in uno Stato estero; l) Cassa depositi e prestiti S.p.A.; m) società fiduciarie di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1966, ad eccezione di quelle di cui all'art. 199, comma 2, del TUF; n) soggetti disciplinati dagli articoli 111 e 112 del TUB; o) mediatori creditizi iscritti nell'elenco previsto dall'articolo 128-*sexies*, comma 2 del TUB; p) agenti in attività finanziaria iscritti nell'elenco previsto dall'articolo 128-*quater*, comma 2, del TUB e gli agenti indicati nell'articolo 128-*quater*, commi 6 e 7, del medesimo testo unico. I destinatari sono stati indicati sulla base delle modifiche apportate al d.lgs. n. 231/07 dall'art. 27 del D.lgs. 13 agosto 2010, n. 141. In relazione al regime transitorio, le presenti disposizioni si applicano ai soggetti iscritti negli elenchi di cui all'art. 10, commi 1 e 2, e all'art. 26, comma 1, del D.lgs. n. 141/10, fino all'iscrizione nell'albo o negli elenchi previsti dai Titoli III e IV del citato decreto n. 141/10».

nell'Archivio Unico Informatico (AUI)<sup>351</sup> e di astensione<sup>352</sup>, ed, infine, di organizzazione di procedure e controlli interni, che assicurino l'assolvimento degli adempimenti antiriciclaggio, compreso, ovviamente, l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette.

Il citato provvedimento normativo stabilisce che la Banca d'Italia eserciti i poteri regolamentari anche nei confronti delle «società fiduciarie statiche e dinamiche»<sup>353</sup>. Inoltre, anche attraverso ispezioni *in loco*, la Banca d'Italia

---

<sup>351</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, 3 aprile 2013, cit., pp. 19-20. I destinatari conservano in formato cartaceo o elettronico i documenti acquisiti nell'effettuazione dell'adeguata verifica, al fine di: a) dimostrare alle Autorità di Vigilanza le procedure seguite e le misure adottate per adempiere agli obblighi di legge; b) consentire analisi e approfondimenti da parte della UIF o di qualsiasi altra Autorità competente; c) consentirne l'utilizzo nell'ambito di indagini o procedimenti su operazioni di riciclaggio, di finanziamento del terrorismo o altri reati. I documenti sono conservati per un periodo di dieci anni decorrenti dalla data di: esecuzione dell'operazione occasionale; chiusura del rapporto continuativo. I documenti devono essere prontamente disponibili, in formato cartaceo o elettronico, su richiesta delle Autorità competenti. La conservazione dei documenti presso un'unica struttura, eventualmente individuata a livello di gruppo ovvero presso terzi, è consentita, purché ciò non determini ostacoli giuridici (riservatezza, *privacy*) o logistici che compromettano la pronta disponibilità dei documenti stessi.

<sup>352</sup> Ivi, p. 20. Quando i destinatari non sono in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela, non instaurano il rapporto continuativo ovvero non eseguono l'operazione (cfr. D.lgs. n. 231, 21 novembre 2007, cit., art. 23, comma 1). Se tale impossibilità si verifica per un rapporto continuativo in essere o per un'operazione in corso di realizzazione, essi pongono fine al rapporto o all'esecuzione dell'operazione. In tal caso, restituiscono al cliente i fondi, gli strumenti e le altre disponibilità finanziarie di spettanza, liquidandone il relativo importo tramite bonifico su un conto corrente bancario indicato dal cliente stesso. Il trasferimento dei fondi è accompagnato da un messaggio che indica alla controparte bancaria che le somme sono restituite al cliente per l'impossibilità di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela (ivi, art. 23, comma 1-bis). 3. In ogni caso, i destinatari valutano se inviare una segnalazione di operazione sospetta.

<sup>353</sup> Cfr. Legge n. 1966, *Disciplina delle società fiduciarie e di revisione*, 23 novembre 1939, «Gazzetta Ufficiale», n. 7, 10 gennaio 1940, che introduce la prima disciplina delle società fiduciarie. Attualmente, si distinguono due categorie: le società fiduciarie dinamiche che si prefiggono come scopo la valorizzazione del patrimonio del cliente (analogamente alle società di intermediazione mobiliare); le società fiduciarie statiche, invece, si caratterizzano per la conservazione del patrimonio del cliente. Per un approfondimento sul tema, v. F. Gentiloni, *La*

verifica l'adeguatezza degli assetti organizzativi e procedurali degli intermediari vigilati, ovvero il rispetto da parte di questi degli obblighi previsti dalla normativa. In particolare, l'attività ispettiva è graduata in funzione delle caratteristiche del soggetto vigilato ed è focalizzata sui rischi rilevanti, sulla *governance* e i controlli interni. La frequenza e la tipologia delle ispezioni risultano, anche, modulate su vari livelli: ispezioni a «spettro esteso», che hanno ad oggetto la complessiva situazione; ispezioni «mirate», rivolte a determinati settori di attività, aree di rischio o profili gestionali; ispezioni «tematiche», se i controlli riguardano aspetti di carattere generale rilevanti per l'intero sistema creditizio e finanziario; ispezioni di «follow-up» per la verifica dello stato di realizzazione di misure correttive richieste. Le ispezioni di *compliance*, infine, sono finalizzate alla verifica del rispetto delle normative in materia di tutela delle relazioni con la clientela, di usura e di contrasto del riciclaggio<sup>354</sup>.

##### ***5. Vigilanza prudenziale sugli organismi economici. Rafforzamento della trasparenza e stabilità nel settore finanziario.***

Ulteriore ambito di operatività dell'AIF si riscontra nella vigilanza prudenziale degli enti operanti nel settore economico-finanziario. Si ricorda che, per effetto della citata *Legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale*, n. V, del 7 giugno 1929, nello SCV vige un regime pubblico nei settori economico, commerciale e professionale, incluso il settore finanziario e non è, pertanto, stabilito un libero mercato; in particolare, nel settore finanziario, non sono attivi istituzioni o operatori privati. Si trovano, piuttosto, enti che, nell'ambito della propria attività istituzionale, svolgono alcune attività

---

*legge sulle sim e le società fiduciarie. Il "punto" sulla riforma*, «Le società», 1992, pp. 1503 ss.

<sup>354</sup> In base agli esiti dei controlli, se necessario la Banca d'Italia prende le iniziative più opportune, applicando eventualmente sanzioni amministrative pecuniarie. Se la *Financial Action Task Force* (FATF-GAFI) esprime riserve sull'adeguatezza dei sistemi di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo di alcuni paesi, la Banca d'Italia assume iniziative di sensibilizzazione nei confronti del sistema bancario e finanziario.

di natura finanziaria, rilevanti ai fini della normativa vaticana antiriciclaggio e, come tali, sottoposte alla vigilanza dell'AIF. Le attività rilevanti di natura finanziaria si possono, dunque, collocare nel quadro più ampio dell'attività istituzionale principale degli enti interessati. Rispetto ai sistemi privati o di libero mercato, il sistema stabilito nello SCV consente, oltre che di limitare il numero degli operatori, anche di contenere la complessità ed entità dei rapporti e delle operazioni o transazioni, e di connessi rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. L'attività dell'AIF, risponde alla duplice esigenza, di adesione ai parametri e agli obiettivi europei e internazionali e, al tempo stesso, di coerenza al quadro istituzionale, ed economico-finanziario dello SCV, e dai rischi effettivi in esso presenti<sup>355</sup>.

Di conseguenza, per disciplinare tale situazione, proprio in attuazione del citato Titolo III della Legge n. XVIII<sup>356</sup>, il Consiglio direttivo dell'AIF ha approvato, nella seduta del 25 settembre 2014, il Regolamento n. 1<sup>357</sup> in materia di *vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria*<sup>358</sup>, che ha introdotto una procedura di autorizzazione *ad hoc* per lo svolgimento di attività di natura finanziaria in maniera professionale da parte degli enti<sup>359</sup>, inclusa la verifica dei requisiti di

---

<sup>355</sup> Cfr. AIF, *Rapporto annuale*, anno II, 2013, cit. p. 9.

<sup>356</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., Titolo III, *Vigilanza e regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria*, artt. 52-66. Va precisato, comunque, che le autorità pubbliche che esercitano in forma istituzionale un'attività di natura finanziaria in nome e per conto di organi ed enti della Santa Sede e dello Stato sono escluse dall'ambito di applicazione del presente titolo.

<sup>357</sup> Tale Regolamento entrato in vigore il 13 gennaio 2015, per effetto del Decreto n. LXVI del Cardinale Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, v. AIF, *Rapporto annuale*, anno IV, 2015, Città del Vaticano, maggio 2016, p. 9.

<sup>358</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 1 n. 2, che definisce il concetto di «attività svolta professionalmente»: attività economica organizzata, esercitata in maniera abituale, al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi, svolta in nome e per conto di terzi.»

<sup>359</sup> Ivi, art. 1, n. 1, per «attività di natura finanziaria» si intende: raccolta pubblica di depositi o di altri fondi rimborsabili; concessione di prestiti; *leasing* finanziario; trasferimento di fondi; emissione e gestione di mezzi di pagamento; rilascio di garanzie e di impegni di firma; intermediazione per qualsiasi tipologia di strumenti finanziari; partecipazione all'emissione di titoli e offerta di servizi finanziari connessi; gestione di portafogli titoli sia individuali sia collettivi; raccolta e gestione di denaro contante o altri titoli al portatore; qualsiasi altra forma

capitale, degli assetti organizzativi e gestionali e dei requisiti di competenza e onorabilità dei membri dell'alta dirigenza e della direzione e, in generale, delle funzioni di controllo.

Si delinea, quindi, un ruolo peculiare in capo all'AIF in qualità di autorità centrale per la vigilanza e la regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria<sup>360</sup> e, a tal fine, ne pubblica e tiene aggiornata una specifica lista<sup>361</sup>. Tutte procedure, misure e controlli necessari sono adottati e attuati in maniera coerente al contesto istituzionale, giuridico, economico, commerciale e professionale dello Stato<sup>362</sup>.

Nello specifico, all'AIF vengono attribuite una serie di competenze, tra cui vigilare e verificare l'attuazione, da parte dei soggetti obbligati dei doveri contemplati nella legge in esame; controllare<sup>363</sup> l'organizzazione e le attività degli enti vigilati, incluse le attività non finanziarie, a livello interno e internazionale; verificare la competenza e onorabilità dei membri della direzione e dell'alta dirigenza o di coloro che ricoprono cariche analoghe, esaminando anche i potenziali conflitti di interessi<sup>364</sup>; svolgere controlli a

---

di investimento, di amministrazione o di gestione di fondi o risorse economiche; sottoscrizione e offerta di polizze di assicurazione sulla vita e altri investimenti connessi; cambio moneta o valuta; servizi di consulenza relativi alle attività di cui alle lettere precedenti.

<sup>360</sup> Ivi, art. 65.

<sup>361</sup> Ivi, art. 52.

<sup>362</sup> Ivi, art. 53.

<sup>363</sup> Nello specifico, l'attività di controllo dell'AIF sugli enti si estende alla valutazione delle politiche e delle pratiche di gestione e alla loro attuazione; al controllo delle procedure di gestione sulla base del profilo di rischio, richiedendo all'ente, se del caso, di correggere le carenze in maniera tempestiva; alla valutazione dell'adeguatezza dei requisiti patrimoniali e di liquidità (ivi, art. 59), nonché delle procedure, delle misure e dei controlli per la gestione dei rischi, intervenendo dalle fasi iniziali per affrontare attività o pratiche potenzialmente errate.

<sup>364</sup> Ivi, art. 61, inerente i «requisiti di competenza e onorabilità»: «L'Autorità di Informazione Finanziaria stabilisce, con regolamento, i requisiti di competenza e onorabilità dei membri della direzione, degli organi di controllo e dell'alta dirigenza o di coloro che ricoprono o dovranno ricoprire cariche analoghe all'interno dell'ente che svolge professionalmente un'attività di natura finanziaria, ed esamina i potenziali conflitti di interessi. 2. I requisiti di competenza e onorabilità includono, fra l'altro, la valutazione dei seguenti elementi: competenza ed esperienza adeguate rispetto all'attività svolta; assenza di condanne penali o gravi sanzioni amministrative che renderebbero una persona inadeguata. Nello svolgimento professionale di



distanza, ispezioni in *loco* ed esami a campione, che includono, tra l'altro, la verifica e la revisione di politiche, procedure e misure, libri contabili e registri. Inoltre ha diritto di accedere<sup>365</sup> e richiedere la produzione di documenti, dati, registri e libri contabili, rilevanti ai fini della vigilanza<sup>366</sup>. Sulla base di tali informazioni di natura finanziaria e non, pubblica un rapporto annuale contenente dati e statistiche non riservati sull'attività svolta dall'ente nell'esercizio delle sue funzioni.

Spetta all'AIF anche autorizzare lo svolgimento professionale di un'attività di natura finanziaria<sup>367</sup>, nonché stabilire, con regolamento<sup>368</sup>, i criteri e le procedure di autorizzazione, inclusi la sospensione e il ritiro, fatte salve le norme già in vigore in materia di costituzione e cessazione di organismi ed enti.

Le competenze dell'AIF si estendono anche alla regolamentazione e controllo sui trasferimenti, a qualsiasi titolo, di quote di partecipazione che

---

un'attività di natura finanziaria, gli enti soggetti al presente titolo sono tenuti a: comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza, nell'interesse delle controparti e per l'integrità e stabilità dei mercati; acquisire le informazioni necessarie dalle controparti e operare in modo che esse siano sempre adeguatamente informate».

<sup>365</sup> Sul tale diritto di accesso dell'AIF, ivi, art. 62: «L'Autorità di Informazione Finanziaria stabilisce, con regolamento, le procedure di invio da parte degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, dei documenti, dei dati o delle informazioni richiesti ai fini della vigilanza prudenziale. I documenti, i dati e le informazioni di cui al comma 1 includono, fra l'altro: bilancio consuntivo dell'ente; struttura e gestione dell'ente; condizione economica e finanziaria dell'ente; attività dell'ente; strategie e politiche di gestione dei rischi da parte dell'ente; nomina e revoca di soggetti incaricati per la revisione dei conti; ogni altro documento, dato e informazione rilevanti ai fini della vigilanza prudenziale. L'Autorità di Informazione Finanziaria stabilisce, con regolamento, gli obblighi di informazione e comunicazione a carico degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria nei confronti delle controparti e del pubblico in genere».

<sup>366</sup> Ivi, art. 65. L'accesso viene esercitato su documenti, dati e informazioni in possesso delle persone giuridiche con sede nel territorio dello Stato o iscritte nei registri delle persone giuridiche tenuti presso lo Stato, relativi alla loro natura e attività, ai titolari effettivi, beneficiari, membri e amministratori, inclusi i membri della direzione e dell'alta dirigenza.

<sup>367</sup> Ivi, art. 54, inerente le modalità di autorizzazione allo svolgimento professionale di attività di natura finanziaria.

<sup>368</sup> Sempre con regolamento l'AIF stabilisce i criteri e le procedure di autorizzazione a svolgere attività di natura finanziaria in un Stato estero.

comportano il controllo o un'influenza notevole su un ente che svolga professionalmente un'attività di natura finanziaria<sup>369</sup>: a tal fine, autorizza e stabilisce con apposito regolamento le procedure di entrata e di partecipazione degli enti in gruppi che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, determinando al riguardo i limiti e le regole relative alle partecipazioni detenibili<sup>370</sup>. Con apposito regolamento, si stabiliscono anche i criteri per l'organizzazione degli enti, (procedure di gestione, misure di controllo, ecc...) <sup>371</sup>, nonché per l'adozione di adeguata strategia di gestione dei rischi<sup>372</sup>. In tale ambito, è prevista una peculiare forma di monitoraggio sui

---

<sup>369</sup> Ivi, art. 56. Al secondo comma di tale disposto, si evidenzia che l'AIF: «stabilisce, con regolamento, i criteri e le procedure di autorizzazione alla partecipazione in enti che esercitano professionalmente un'attività finanziaria».

<sup>370</sup> Ivi, art. 57, inerente forma di partecipazione in gruppi di enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria.

<sup>371</sup> Ivi, art. 58. Tali criteri comprendono: «la direzione strategica, la struttura dell'ente e del gruppo di cui è parte; le responsabilità della direzione e dell'alta dirigenza, nonché il loro ruolo nell'approvazione della direzione strategica, della propensione al rischio, della promozione della cultura e dei valori dell'ente; i criteri di nomina e i requisiti dei loro membri; le politiche, procedure e misure di controllo interno e di gestione; i sistemi d'indennizzo, di remunerazione, di incentivazione e gestioni dei reclami; la nomina dei soggetti incaricati della revisione legale dei conti; l'organizzazione amministrativa e contabile».

<sup>372</sup> Ivi, art. 60. Al riguardo, i criteri di gestione dei rischi includono: «l'adozione di adeguate strategie di gestione dei rischi, approvate dalla direzione, dall'alta dirigenza o da organismi analoghi e in maniera coerente alla propensione al rischio che gli enti e il gruppo del quale gli enti sono parte possono assumere o tollerare. In particolare, le strategie di gestione prevedono le categorie di rischi (rischio di mercato; rischio di credito; rischio di pagamento e di liquidità; rischio di interesse e di cambio; rischio di intermediazione; rischio di mancata conformità alla legge, ai regolamenti e alle procedure interne; rischio legale; rischio operativo; rischio reputazionale); il monitoraggio, da parte dell'alta dirigenza o di organismi analoghi affinché: siano adottate procedure e misure adeguate per gestire tutti i rischi rilevanti in maniera coerente alle strategie stabilite e alla propensione al rischio degli enti; all'interno degli enti sia stabilita una cultura di corretta gestione dei rischi; le politiche adottate per l'assunzione di rischi siano coerenti alle strategie di gestione del rischio e alla propensione al rischio stabilite; siano riconosciute le incertezze che caratterizzano la valutazione dei rischi; siano stabiliti limiti coerenti alla propensione al rischio, al profilo di rischio e ai requisiti di capitale e di liquidità assicurando che questi siano compresi e regolarmente comunicati a personale competente. Sulla base dei predetti criteri di cui al comma 1 gli enti adottano programmi per identificare, valutare, comprendere, gestire e contenere tutti i rischi rilevanti. I programmi di cui al comma 3 devono

requisiti di competenza e onorabilità dei membri della direzione e degli organi di controllo di tali enti<sup>373</sup>. Occorre precisare che tali Regolamenti di attuazione sono sottoposti alla considerazione del Sommo Pontefice, in osservanza di quanto stabilito dalla Legge Fondamentale in vigore<sup>374</sup>.

Segnala l'AIF che il 2015 è stato caratterizzato da una notevole intensificazione dell'attività di vigilanza, sia in ambito di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo sia in ambito prudenziale. In particolare, la vigilanza si è estesa agli aspetti gestionali e organizzativi degli enti vigilati, con lo svolgimento di approfondite attività di analisi da cui sono scaturite indicazioni di natura strategica ed operativa. L'incremento delle attività ha riguardato anche il costante supporto fornito agli enti vigilati, con la conseguenza di una più considerevole percezione del quadro regolamentare esistente<sup>375</sup>.

---

includere procedure, misure e controlli: che consentano di fornire una corretta visione dell'ente circa i rischi nelle diverse categorie di rischio; che consentano di valutare i rischi derivanti dal contesto macroeconomico che colpisce i settori e mercati in cui operano gli enti e di includere tali valutazioni nella gestione rischio; coerenti al profilo di rischio e all'importanza sistemica degli enti»

<sup>373</sup> Ivi, art. 63. Sul punto, l'ente deve attenersi ai seguenti criteri, che comprendono: «la selezione dei membri della direzione, dell'alta dirigenza e del personale e dei collaboratori; politiche, procedure e misure per la promozione di un alto livello morale e professionale interno all'ente; politiche, procedure e misure per la prevenzione di qualsiasi abuso, intenzionale o non intenzionale, del settore finanziario per finalità illecite; politiche, procedure e misure di adeguata verifica, registrazione, conservazione e segnalazione di attività sospette e loro coerenza alla propensione al rischio; politiche, procedure e misure di revisione e controllo; ogni altro settore rilevante ai fini della prevenzione di abusi del settore finanziario».

<sup>374</sup> Ivi, art. 64 che disciplina la *procedura* di adozione dei regolamenti. Al riguardo, l'art. 4 comma 3 della Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano, 26 novembre 2000, cit., stabilisce che: «I progetti di legge sono previamente sottoposti, per il tramite della Segreteria di Stato, alla considerazione del Sommo Pontefice».

<sup>375</sup> Cfr. AIF, *Rapporto annuale*, anno IV, 2015, cit., p. 13.

### ***5.1. Le sanzioni amministrative: il rimando alla Legge n. X del luglio 2013.***

Come logico corollario dei poteri di vigilanza e controllo, attribuiti all'AIF, si riscontra un potere sanzionatorio in capo all'autorità che, previa contestazione degli addebiti, irroga le sanzioni amministrative<sup>376</sup> nei casi di violazione dei regolamenti e degli obblighi in materia di vigilanza prudenziale<sup>377</sup>, nonché in ipotesi di ostruzione dell'attività di vigilanza<sup>378</sup>. Nello specifico, il legislatore, in combinato disposto con le previsioni della Legge n. X datata 11 luglio 2013<sup>379</sup>, dispone una tassativa elencazione di tipologie di sanzioni irrogabili, tra cui si annoverano: richiamo scritto, con una lettera specifica o all'interno di una relazione di revisione; ordine di rispettare istruzioni specifiche, con sanzione pecuniaria in caso di totale o parziale inadempimento; ordine di rispettare istruzioni specifiche, con sanzione pecuniaria in caso di totale o parziale inadempimento; ordine di relazioni periodiche sulle misure adottate dall'ente sanzionato, con sanzione pecuniaria in caso di totale o parziale inadempimento; misure correttive e, infine, sanzione pecuniarie sia per le persone fisiche<sup>380</sup> che per le persona giuridiche<sup>381</sup>.

---

<sup>376</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 66. Tale facoltà era prevista anche nella Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit. art. 66, poi modificato dalla Legge CLXVI, 24 aprile 2012, cit., art. 42.

<sup>377</sup> Regolamenti e obblighi previsti negli artt. 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 e 63 (Legge XVIII, 8 ottobre 2013, cit.).

<sup>378</sup> Come stabilito ex art. 65 (Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit.).

<sup>379</sup> Cfr. Pontificia Commissione per lo Stato Città del Vaticano, Legge n. X, *Norme generali in materia di sanzioni amministrative*, 11 luglio 2013. Al riguardo, si sottolinea che la categoria dell'illecito amministrativo è prevista, in termini generali, dalla Legge sulle Fonti del diritto, n. LXXI, 1 ottobre 2008 art. 7, comma 4, a tenore del quale: «Gli illeciti amministrativi e le relative sanzioni sono regolati da apposita legge vaticana»; questa disposizione, di carattere programmatico, prima dell'emanazione della predetta Legge n. X non aveva ricevuto attuazione; di conseguenza, il legislatore vaticano ravvisa come necessaria, in molteplici settori dell'ordinamento giuridico vaticano, la disposizione di una disciplina generale della responsabilità amministrativa e del conseguente sistema di sanzioni.

<sup>380</sup> Sanzione pecuniaria che può ammontare al massimo a cinquemila euro.

<sup>381</sup> Per la persona giuridiche la sanzione può ammontare fino al 10% del ricavato complessivo annuo nell'esercizio finanziario precedente.

Nei casi più gravi, l'Autorità di Informazione Finanziaria propone al Presidente del Governatorato<sup>382</sup> di adottare l'interdizione (permanente o temporanea), in capo a persone fisiche, dall'attività nel settore economico, commerciale o professionale; la rimozione o limitazione dei poteri dei membri della direzione, dell'alta dirigenza o di figure analoghe; l'attuazione della procedura di amministrazione controllata; la sospensione o il ritiro dell'autorizzazione a svolgere professionalmente un'attività finanziaria<sup>383</sup>.

Sul piano funzionale, la sanzione deve essere determinata secondo un principio di proporzionalità tenendo in considerazione la gravità e la durata della violazione; il grado di responsabilità delle persone fisiche o giuridiche responsabili; la capacità finanziaria della persona fisica o giuridica responsabile; l'importanza dei profitti realizzati o delle perdite evitate mediante l'esercizio dell'attività illecita, nella misura in cui possano essere determinate; inoltre, le perdite subite dai terzi a causa della violazione; il livello di cooperazione della persona fisica o giuridica responsabile con l'autorità competente, nonché le precedenti violazioni da parte della persona fisica o giuridica responsabile<sup>384</sup>.

---

<sup>382</sup> Sui poteri del Presidente del Governatorato in tema di sanzioni amministrative, v. anche, art. 10: «1. Salvo diversa previsione di legge, l'autorità competente ad irrogare le sanzioni amministrative è la Presidenza del Governatorato. 2. Il Presidente del Governatorato può delegare la potestà al Segretario Generale del Governatorato. 3. La delega può essere: a) generale, per ogni categoria di violazioni amministrative; b) per una categoria determinata di violazioni amministrative; c) per una o più violazioni amministrative determinate».

<sup>383</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 66, comma 4: «Le sanzioni amministrative di cui ai commi 2 e 3 si applicano a tutte le persone fisiche e giuridiche, inclusi i membri della direzione e dell'alta dirigenza delle persone giuridiche».

<sup>384</sup> Cfr. Legge n. X, 11 luglio 2013, cit., art. 11, comma 3: «Nella determinazione dell'ammontare o della durata di una sanzione amministrativa, fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dal responsabile, persona fisica o giuridica, per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti, nonché alla condizione economica e patrimoniale della persona fisica o giuridica».

**6. Informazione finanziaria. La segnalazione di operazioni sospette nell'ambito dell'attività di intelligence. La sinergia tra AIF e Promotore di Giustizia.**

L'attività di informazione finanziaria dell'AIF si articola in tre fasi fondamentali (raccolta delle segnalazioni di attività sospette; analisi delle segnalazioni; trasmissione al Promotore di Giustizia), il cui cardine è dato dalla ricezione delle segnalazioni di attività sospette<sup>385</sup>, fase successiva all'adempimento di adeguata verifica. In tale ambito, gli enti vigilati sono tenuti ad inviare una segnalazione all'AIF qualora sospettino, o abbiano motivi ragionevoli di sospettare, che fondi o altre risorse economiche siano i proventi di attività criminose, oppure siano collegati a forme di finanziamento; lo stesso obbligo vige in caso di attività / operazioni / transazioni che ragionevolmente possano essere considerate, per loro natura, connesse al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo<sup>386</sup>. In riferimento alla tempistica, la segnalazione va effettuata immediatamente, non appena il soggetto obbligato<sup>387</sup> sospetti la presenza di una delle situazioni sopra indicate. Al riguardo, si può affermare che il sospetto possa essere desunto dalle caratteristiche, dall'entità, dalla natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi acquisiti dai segnalanti<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., artt. 40 ss. La normativa originaria era costituita dalla Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, art. 34 (*Segnalazione di operazioni sospette*). Per completezza espositiva, si ricorda che il predetto articolo è stato modificato e integrato dalla Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., artt. 34-37 bis.

<sup>386</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 40, I comma, lett. a) e b). Il comma 6 di tale disposto normativo, contiene una peculiare disciplina per gli avvocati, notai e liberi professionisti i quali sono esenti dall'inviare una segnalazione «se le informazioni sono state ottenute: a) nel corso dell'esame della posizione giuridica del loro cliente; b) nello svolgimento del loro incarico di difesa o di rappresentanza del cliente o relative a procedimenti giudiziari, amministrativi, di arbitrato o mediazione».

<sup>387</sup> Ivi, art. 1, n. 22 che definisce la tipologia di «soggetto obbligato»: soggetti tenuti agli obblighi stabiliti nel Titolo II - Misure di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

<sup>388</sup> Cfr. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., p. 79.

Nello specifico, i soggetti obbligati sono chiamati a prestare particolare attenzione alle operazioni / transazioni complesse, di valore notevole, o prive di uno scopo economico-legale evidente; ne deriva, quindi, il dovere di esaminare sempre il contesto e il fine di tali operazioni, con conseguente formulazione di conclusioni in forma scritta<sup>389</sup>, da rendere disponibili e consultabili, per dieci anni, alle competenti autorità di vigilanza ed ai revisori<sup>390</sup>. In presenza di elementi di pericolosità, scatta il dovere di astensione dall'instaurare qualsiasi tipologia di rapporto; tuttavia, qualora l'astensione non sia possibile o rischi di ostacolare l'attività dell'autorità giudiziaria, il legislatore vaticano stabilisce che il rapporto economico / finanziario vada comunque instaurato, inviando tempestivamente e senza indugio specifica segnalazione all'Autorità di Informazione Finanziaria<sup>391</sup>.

La normativa in esame tutela anche la buona fede in capo al segnalante stabilendo l'esclusione di qualsiasi forma di responsabilità civile, penale o amministrativa per violazione del segreto d'ufficio o di riservatezza in materia finanziaria<sup>392</sup>.

Sul piano concreto, rispetto agli anni precedenti si è registrato un incremento del numero delle segnalazioni<sup>393</sup>. Ciò è dipeso principalmente dalla chiusura di

---

<sup>389</sup> Tali conclusioni in forma scritta vanno conservate secondo le modalità stabilite dalla Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., Capo V, artt. 38-39.

<sup>390</sup> Ivi, art. 41, inerente la fattispecie delle «attività complesse o inusuali».

<sup>391</sup> Cfr. art. 42, sugli obblighi di astensione.

<sup>392</sup> Cfr. art. 43, inerente la buona fede e l'esenzione di responsabilità in capo ai soggetti segnalanti.

<sup>393</sup> L'AIF ha ricevuto 544 segnalazioni di attività sospette: 537 dagli enti vigilati, 6 dalle Autorità della Santa Sede e dello Stato e 1 da altri Enti, v. AIF, *Rapporto annuale*, anno IV 2015, cit., p. 18. Per una interessante trattazione sulla peculiare questione delle «operazioni sospette» connesse alle attività di confessioni religiose destinatarie di attribuzioni liberali, v. A. Fuccillo, *Le modalità di erogazione delle liberalità agli enti religiosi in relazione alla normativa antiriciclaggio ed al decreto cd. "salva Italia"*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 24, 9 luglio 2012; in particolare parag. 2, pp. 4 ss. Al riguardo, l'A. sottolinea che: «Anche le liberalità, quindi, con scopi religiosi, devono rispettare le modalità di erogazione dettate dalla normativa "antiriciclaggio" ed, in particolare, le limitazioni all'uso del danaro contante, impongono che negli atti di "liberalità" vengano utilizzate modalità di erogazione con sistemi cd. rintracciabili, al fine di consentire la precisa identificazione della provenienza del danaro e dei valori e la loro esatta destinazione,

rapporti non più rispondenti al quadro normativo vaticano vigente e alle politiche sull'utenza adottate dagli enti vigilati, nonché dal monitoraggio degli utenti che hanno aderito a programmi di collaborazione volontaria in materia fiscale avviati da Stati esteri (*voluntary taxcompliance programmes*). Non si registra, quindi, un incremento delle attività illecite anche solo tentate, ma emerge il consolidamento dei sistemi di segnalazione, inclusa la crescente consapevolezza degli obblighi di segnalazione.

Una volta ricevuta la segnalazione da parte del soggetto obbligato (prima fase), l'AIF svolge una analisi articolata su due livelli: il primo, di tipo «operativo», mediante il supporto di documenti e dati disponibili per identificare obiettivi specifici, per seguire il percorso di operazioni e di transazioni sospette e per stabilire gli eventuali legami tra i suddetti obiettivi e i proventi di reato; il (secondo) livello, definibile come «strategico», che comporta l'utilizzo delle informazioni per implicazioni più generali, anche in relazione all'evoluzione e alla tendenza dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>394</sup>.

Ai fini di tale operazione di analisi ed approfondimento, l'AIF è dotata dei poteri, da un lato, di accedere in maniera tempestiva a tutte le informazioni di natura finanziaria, amministrativa e investigativa rilevanti ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, possedute sia dai soggetti segnalanti, sia dalle persone giuridiche con sede presso lo Stato o iscritte nei registri tenuti presso lo Stato<sup>395</sup>; dall'altro, di

---

compresa la schedatura dei riceventi. D'altra parte, come già successo per il fenomeno delle “frodi pie”, l'attenzione normativa verso la fattispecie si concentra anche verso la repressione delle intestazioni di comodo di capitali che può avvenire attraverso l'utilizzazione di “prestanome”, che possono assumere anche le sembianze di organismi apparentemente religiosi [...] gli enti ecclesiastici cattolici si stanno, per l'appunto, dotando di efficaci regolamenti che obbligheranno i responsabili delle singole strutture a giustificare, secondo la legge civile, ogni movimentazione contabile sia in entrata che in uscita. Un'attenta gestione amministrativa può infatti consentire la realizzazione di un giusto equilibrio tra le esigenze del fedele che vuole sovvenire alle necessità della propria chiesa, e la trasparenza gestionale che ne impedisca lo sviamento di risorse verso finalità non ecclesiali».

<sup>394</sup>*Ibidem*.

<sup>395</sup>*Ibidem*. A norma della Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 50, ai fini dell'analisi, l'AIF è dotata del potere di accedere in maniera tempestiva a tutte le informazioni di natura amministrativa e investigativa rilevanti ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio



collaborare e scambiare informazioni con le altre Autorità della Santa Sede e dello Stato Vaticano<sup>396</sup>, nonché con le Autorità analoghe di altri Stati<sup>397</sup>, a condizioni di reciprocità e sulla base di protocolli di intesa, della cui stipula è informata la Segreteria di Stato<sup>398</sup>. In particolare, come visto in precedenza, l'appartenenza al «Gruppo Egmont»<sup>399</sup>, consente l'interazione dell'AIF con le unità di informazione finanziaria analoghe nel contesto europeo e internazionale<sup>400</sup>.

---

e del finanziamento del terrorismo possedute sia dai soggetti segnalanti, sia dalle persone giuridiche con sede o iscritte nei registri tenuti presso lo Stato.

<sup>396</sup> Cfr. AIF, *Rapporto annuale*, anno IV, 2015, cit., p. 20, in cui si evidenzia come a livello interno, nel 2015, l'AIF ha avuto scambi di informazioni in 108 casi con altre competenti Autorità della Santa Sede e dello Stato.

<sup>397</sup> *Ibidem*. Il Rapporto registra che a livello internazionale, nel 2015, l'AIF ha sottoscritto Protocolli di intesa per lo scambio di informazioni con le unità di informazione finanziaria dei seguenti 6 Stati esteri: Albania, Cuba, Lussemburgo, Norvegia, Paraguay e Ungheria. Attualmente, l'AIF intrattiene rapporti formali le unità di informazione finanziaria di 27 Paesi: oltre a quelli menzionati, Argentina, Australia, Belgio, Cipro, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Malta, Monaco, Paesi Bassi, Perù, Polonia, Regno Unito, Romania, San Marino, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Sud Africa e Svizzera. Più nel dettaglio, nel 2015 l'AIF ha avuto 380 scambi di informazioni a livello internazionale, di cui 199 su richiesta dell'AIF e 181 su richiesta di controparti estere. Il grado di collaborazione offerto dalle controparti estere è positivo, e complessivamente si registra un progressivo consolidamento della collaborazione e dello scambio di informazioni a livello internazionale.

<sup>398</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 69. Si sottolinea che in base alla normativa originaria (art. 2 *septies*, comma 7, del Decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012, n. CLIX, confermato in Legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI), per la stipula di protocolli di intesa con le analoghe autorità di altri Stati – come già detto – l'AIF necessitava del *nulla obstat* della Segreteria di Stato. Con Legge n. CLXXXV, recante modifiche al Decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012, n. CLIX, confermato in Legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI, art. 1, la procedura è stata snellita, in quanto della stipula dei MOU la Segreteria è solamente notiziata, v. *sub* Cap. I, paragrafo 7.1.

<sup>399</sup> Cfr. *sub* Cap. II, paragrafo 1.

<sup>400</sup> In proposito, è opportuno segnalare che in data 26 luglio 2013, l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) ha firmato un protocollo d'intesa con l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia (la corrispondente autorità italiana). Il Protocollo di cooperazione è stato redatto sulla base del modello predisposto da *Egmont Group* e contiene clausole di reciprocità e riservatezza, in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Durante questa seconda fase di *intelligence*, l'Autorità può sospendere l'esecuzione, fino a cinque giorni lavorativi, di transazioni e operazioni sospette, nonché qualsiasi altra operazione o transazione collegata, inclusa ogni movimentazione di fondi, qualora ciò non ostacoli l'attività investigativa e giudiziaria. Se necessario, adotta anche il blocco preventivo dei conti correnti, fondi e altre risorse economiche, fino a cinque giorni lavorativi, in caso di sospetto di attività illecite<sup>401</sup>.

Nello specifico, nel 2015, l'AIF ha disposto otto sospensioni di transazioni e operazioni e quattro blocchi preventivi<sup>402</sup>.

L'attività di *analisi delle segnalazioni* ricevute, seconda fase dell'attività di *intelligence*, viene seguita dal terzo passaggio (finale) della *trasmissione dei rapporti* redatti, all'Ufficio del Promotore di Giustizia presso il Tribunale, quando via sia fondato motivo di esercizio di attività illecite, utilizzando peculiari procedure adeguate a garantire l'integrità, sicurezza e riservatezza dei documenti, dati e informazioni. Nel 2015, l'AIF ha trasmesso diciassette Rapporti al predetto Ufficio competente. Nella maggior parte dei casi le ipotesi di reato presupposto sullo sfondo sono potenziali casi di frode o l'evasione o elusione fiscale<sup>403</sup>. Si registrano, tuttavia, anche ipotesi di reato più complesse e strutturate nel settore finanziario, come la turbativa del mercato in Stati esteri<sup>404</sup>.

Di contro, qualora non si ravvisi tale sospetto, le segnalazione vengono archiviate. Vige, comunque, l'obbligo di conservare la documentazione trasmessa al Promotore nonché quella archiviata, per dieci anni in modo da garantirne l'integrità, la sicurezza e la riservatezza e da consentire successive attività di natura investigativa o giudiziaria<sup>405</sup>.

---

<sup>401</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 48, lett. j) e k).

<sup>402</sup> AIF, *Rapporto annuale*, anno IV, 2015, cit., p. 19.

<sup>403</sup> In tema di evasione ed elusione fiscale, v. G. Melis, *L'elusione fiscale e l'abuso del diritto nella legge delega: alcune riflessioni*, in F. Rasi et al., *Le novità fiscali del 2015: la legislazione fiscale per il 2015: problemi e opportunità per il contribuente*, Campobasso, ed. Università degli Studi del Molise, 2016, pp. 25-32; P. Valente, *Elusione fiscale internazionale*, Assago, IPSOA, 2014.

<sup>404</sup> Ivi, p. 21.

<sup>405</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 48, lett. e), f), g).

**7. Ulteriori attività dell'AIF svolte a livello interno e internazionale.  
Raccolta ed analisi delle dichiarazioni di trasporto transfrontaliero di denaro contante.**

Nell'ambito delle competenze attribuite all'AIF dalla nuova normativa vaticana, si evidenzia che in tema di disciplina sui controlli di trasporto transfrontaliero di denaro contante<sup>406</sup>, chiunque trasporti denaro (o beni mobili equivalenti), in entrata o in uscita dallo Stato, per un importo pari o superiore a diecimila euro, è tenuto a presentare una dichiarazione scritta presso gli uffici del Corpo della Gendarmeria o presso gli uffici autorizzati dall'AIF, da inoltrare entro 24 ore successive<sup>407</sup>.

Sotto il profilo organizzativo<sup>408</sup>, l'AIF si rapporta con il Presidente del Governatorato, che ha il compito specifico e preventivo di stabilire con propria ordinanza le modalità e i contenuti<sup>409</sup> della dichiarazione *de quo* e con il Corpo della Gendarmeria dello Stato che, concretamente, effettua i controlli sui mezzi di trasporto che varcano il confine dello Stato.

Nello specifico, la Gendarmeria e l'AIF collaborano costantemente per il monitoraggio del trasporto, per lo scambio di informazioni, l'adozione e il coordinamento di adeguate procedure, misure e controlli, relazionandosi anche

---

<sup>406</sup> Ivi, artt. 81 ss., in cui si detta la disciplina in tema di trasporto frontaliero di denaro contante.

<sup>407</sup> Ivi, art. 81, commi 5-6, inerenti gli obblighi di dichiarazione.

<sup>408</sup> Ivi, art. 83, che disciplina le modalità di collaborazione tra le autorità coinvolte. Nello specifico, «1. Il Corpo della Gendarmeria, l'Autorità di Informazione Finanziaria e le altre autorità competenti adottano adeguati programmi per la formazione del personale, la raccolta e lo scambio di dati e di informazioni, nonché per l'attuazione della normativa vigente, inclusa l'attività sanzionatoria e di individuazione. 2. Il Corpo della Gendarmeria, l'Autorità di Informazione Finanziaria e le altre autorità competenti collaborano attivamente per il monitoraggio del trasporto transfrontaliero di contante, lo scambio di informazioni, l'adozione e il coordinamento di adeguate procedure, misure e controlli».

<sup>409</sup> Ivi, art. 81, comma 3. Tale dichiarazione include: dati identificativi del dichiarante; le generalità del proprietario e del destinatario del denaro contante; l'importo e la natura del denaro contante; l'origine e la destinazione del denaro contante; l'itinerario seguito; il mezzo di trasporto utilizzato.

con le analoghe Autorità internazionali, in particolare in caso di falsa o di mancata dichiarazione<sup>410</sup>.

La Gendarmeria, ai fini dell'effettività della tutela, in caso di sospetto, procede con esami a campione, controlla i mezzi di trasporto che attraversano il confine dello Stato ovvero richiede di esibire il contenuto dei bagagli, gli oggetti ed i valori portati sulla persona<sup>411</sup>. In caso di rifiuto ed ove sussistano fondati motivi di sospetto, può disporre, con provvedimento scritto e motivato, che i mezzi di trasporto, i bagagli o le persone suddette vengano sottoposte a perquisizione, redigendo processo verbale che, insieme al provvedimento autorizzatorio, deve essere trasmesso al Promotore di Giustizia presso il Tribunale<sup>412</sup>. Quest'ultimo, qualora riconosca la legittimità del provvedimento, lo convalida entro le successive quarantotto ore.

Inoltre, in ipotesi di sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, la Gendarmeria è tenuta a sequestrare il denaro contante per verificare gli indizi e ricercare gli elementi di prova. In caso di dichiarazione falsa, omessa o incompleta, il possessore del denaro contante è obbligato a rettificare o completare la richiamata dichiarazione<sup>413</sup>, con particolare riferimento ad inusuale movimento transfrontaliero di oro, di metalli o di pietre preziosi<sup>414</sup> (il sequestro perdura fino alla conclusione del procedimento sanzionatorio)<sup>415</sup>.

Sul piano applicativo della normativa, sottolinea il Rapporto annuale dell'AIF che nel 2015 sono state raccolte 367 dichiarazioni in entrata e 1.196 dichiarazioni in uscita<sup>416</sup>, con un notevole incremento rispetto all'anno precedente<sup>417</sup>.

---

<sup>410</sup> Ivi, art. 87, in tema di cooperazione e scambio di informazioni a livello interno e internazionale

<sup>411</sup>Ivi, art. 84, inerente le regole sui controlli su mezzi, bagagli e persone.

<sup>412</sup> Ivi, art. 84, comma 3. V., inoltre, Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 84 ss.

<sup>413</sup>Ivi, art. 85 che disciplina l'ipotesi di dichiarazioni false, omesse o incomplete.

<sup>414</sup> Ivi, art. 86, in tema di movimento transfrontaliero di oro, metalli, pietre preziose

<sup>415</sup> Cfr. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, pp. 84 ss.

<sup>416</sup> Cfr. AIF, *Rapporto annuale*, anno IV, 2015, cit. p. 21.

<sup>417</sup> Cfr. AIF, *Rapporto annuale*, anno III, 2014, p. 17. Nel 2014, sono state presentate quattrocentoventinove dichiarazioni in entrata e millecentoundici dichiarazioni in uscita.

## **8. La Commissione referente sullo IOR (CRIOR): concrete applicazioni della normativa antiriciclaggio. La nuova struttura della banca vaticana.**

Nel contesto delle riforme ed in linea con le richieste del primo rapporto Moneyval<sup>418</sup>, viene data una nuova configurazione all'Istituto per le Opere di Religione (IOR) che, pur conservando nome e finalità, necessariamente va ad adeguarsi al nuovo contesto economico-giuridico: del resto, la Chiesa vive nel tempo e nello spazio e per questo ha bisogno di strutture con funzioni economico-amministrative che, impegnandosi a servire la sua missione globale, provvedano ad amministrare il patrimonio di beni mobili e immobili in suo possesso<sup>419</sup>. Per raggiungere tale scopo, con Chirografo datato 24 giugno 2013<sup>420</sup>, Papa Francesco nomina una Pontificia Commissione referente, cui è attribuita la competenza di raccogliere informazioni sulla posizione giuridica e sulle attività svolte dall'Istituto e di riferirne successivamente al Pontefice; tutto ciò in vista di una modifica dello Statuto e delle attività istituzionali<sup>421</sup> e di una «migliore armonizzazione dello IOR con la missione universale della Sede Apostolica»<sup>422</sup>.

---

<sup>418</sup> Cfr. Cap. I, parag. 7.

<sup>419</sup> Cfr. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pag. 108. L'A. richiama Paolo VI, Cost. dogmatica sulla Chiesa, *Lumen gentium*, 21 novembre 1964, 8, in cui si evidenzia che: «La società costituita di organi gerarchici e il corpo mistico di Cristo, l'assemblea visibile e la comunità spirituale, la Chiesa terrestre e la Chiesa arricchita di beni celesti, non si devono considerare come due cose diverse: esse formano piuttosto una sola complessa realtà risultante di un duplice elemento, umano e divino». Sul punto, v. anche Pio XII, Lett. Enc., «*Mystici Corporis*», 29 giugno 1943.

<sup>420</sup> Cfr. Francesco, *Chirografo per l'istituzione di una Pontificia Commissione referente sull'Istituto per le Opere di Religione*, 24 giugno 2013.

<sup>421</sup> Nel Chirografo, cit. si specifica infatti che «durante il corso dei lavori della Commissione, l'Istituto continua ad operare secondo il Chirografo del 1990 che lo erige, salvo disposizioni diverse del Santo Padre».

<sup>422</sup> *Ibidem*. Papa Francesco evidenzia inoltre la necessità di una riforma dello IOR è sorte anche in ossequi all'invito «del Nostro Predecessore Benedetto XVI di consentire ai principi del Vangelo di permeare anche le attività di natura economica e finanziaria; sentito il parere di diversi Cardinali e altri fratelli nell'Episcopato, nonché di altri collaboratori, e alla luce della necessità di introdurre riforme nelle Istituzioni che danno ausilio alla Sede Apostolica».

Al riguardo, è opportuno sottolineare che lo IOR trova regolamentazione nello Statuto annesso al Chirografo di Papa Giovanni Paolo II (1990)<sup>423</sup> che ne delinea le finalità, l'organizzazione interna, i poteri di rappresentanza, etc.. Gode di personalità giuridica canonica ed ha sede nella Città del Vaticano; scopo dell'Istituto è di provvedere alla custodia ed all'amministrazione dei beni mobili ed immobili, trasferiti o ad esso affidati da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione o di carità: pertanto, ha facoltà di accettare depositi di beni da parte di Enti e persone della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano<sup>424</sup>. Sono organi dell'Istituto la Commissione cardinalizia<sup>425</sup>, che vigilia sul rispetto delle norme statutarie<sup>426</sup>; il Prelato, che monitora le attività dell'Istituto, partecipando in qualità di Segretario, alle adunanze della Commissione Cardinalizia e del Consiglio di Sovrintendenza<sup>427</sup>; spetta, infine, proprio al citato Consiglio di Sovrintendenza, la competenza nell'amministrazione, gestione, vigilanza e supervisione delle attività sul piano

---

<sup>423</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, *Chirografo con il quale viene data nuova configurazione all'«Istituto per le Opere di Religione»*, 11 marzo 1990. L'Istituto trae la sua prima origine dalla «Commissione *ad pias causas*» costituita dal Pontefice Leone XIII nel 1887; con riferimento alle evoluzioni strutturali, si annoverano i passaggi successivi alla «Commissione *ad pias causas*»: Commissione Cardinalizia per le Opere di Religione con proprio regolamento, 24 novembre 1904; Fondazione dell'Amministrazione per le Opere di Religione, 17 marzo 1941; Papa Pio XII approva il primo statuto dell'Amministrazione per le Opere di Religione, 17 marzo 1941; Papa Pio XII fonda con Chirografo l'Istituto per le Opere di Religione (IOR) con personalità giuridica propria assorbendo l'Amministrazione per le Opere di Religione, 27 giugno 1942, «AAS», 217, 1942.

<sup>424</sup> Cfr. *Statuto IOR*, 11 marzo 1990, cit., art. 2.

<sup>425</sup> La Commissione è composta di cinque Cardinali nominati *ad quinquennium* dal Sommo Pontefice e confermabili. Oltre alla funzione di vigilanza, è competente nel deliberare, presa conoscenza Bilancio di Esercizio e fatte salve le esigenze di patrimonializzazione dell'Istituto, sulla devoluzione degli utili; nel proporre alla Superiore Autorità modifiche statutarie; nel deliberare sull'emolumento spettante ai Membri del Consiglio di Sovrintendenza; nell'approvare la nomina e la revoca del Direttore e del Vice-Direttore fatta dal Consiglio di Sovrintendenza; nel deliberare, infine, su eventuali questioni riguardanti i Membri del Consiglio di Sovrintendenza e la Direzione».

<sup>426</sup> Cfr. *Statuto IOR*, 11 marzo 1990, cit., art. 8.

<sup>427</sup> Ivi, art. 9.

finanziario ed economico<sup>428</sup>. Il Presidente di tale organo è, inoltre, il rappresentante legale dell'Istituto<sup>429</sup>. Alla Direzione spetta, invece, redigere mensilmente la situazione contabile economico-finanziaria e nel primo trimestre di ogni anno, il bilancio secondo i principi contabili di generale accettazione, accompagnato da una relazione sull'andamento della gestione dell'ente<sup>430</sup>. Infine, i Revisori hanno competenze amministrative e contabili: ogni trimestre hanno l'obbligo di verificare le consistenze di tesoreria e di effettuare l'esame amministrativo e contabile dei libri e delle scritture. Possono, inoltre, procedere a revisioni interne o ad altri specifici controlli e rilasciano le proprie osservazioni scritte, dopo aver esaminato il bilancio annuale corredato dei documenti giustificativi<sup>431</sup>.

---

<sup>428</sup> Ivi, artt. 16 e 17. Nello specifico, il Consiglio «approva, entro il 30 aprile di ogni anno, il bilancio di esercizio predisposto dalla Direzione, dopo di che lo trasmette alla Commissione Cardinalizia corredato da una relazione sulla situazione economico-finanziaria e sulla rispondenza dell'attività dell'Istituto agli scopi statutari»; inoltre, ha il compito di «formulare le linee di politica generale e le strategie fondamentali per l'attività dell'Istituto in armonia con i suoi fini istituzionali; definire i criteri per l'elaborazione dei programmi e degli obiettivi annuali della direzione ed approvarne le proposte; controllare l'attività economico-finanziaria dell'Istituto; vigilare sulla realizzazione dei programmi e degli obiettivi stabiliti, per quanto riguarda gli investimenti e le altre attività; definire la struttura finanziaria più opportuna per l'Istituto proponendo il modo di migliorarla e, in generale, i mezzi più convenienti per incrementarne il patrimonio e le attività nell'ambito della corretta osservanza delle norme economico-finanziarie e nel pieno rispetto dei fini dell'Istituto stesso; proporre alla Commissione Cardinalizia le modifiche dello Statuto purché approvate all'unanimità dal Consiglio stesso; predisporre l'emanazione del Regolamento, cui è demandata la descrizione particolareggiata dei poteri e competenze del Consiglio e della Direzione Generale; conferire al Direttore e, su proposta di questi, al Vice-Direttore, Dirigenti e Funzionari, la firma in nome dell'Istituto secondo le modalità previste dal Regolamento; approvare la relazione annuale della Direzione».

<sup>429</sup> Ivi, art. 18.

<sup>430</sup> Ivi, artt. 22 e 23. La Direzione è formata dal Direttore Generale e dal Vice-Direttore, nominati dal consiglio di sovrintendenza dietro approvazione della Commissione Cardinalizia (ivi, art. 19).

<sup>431</sup> Ivi, artt. 27 e 28.

La Commissione referente si è quindi trovata ad esaminare tale struttura, connotata – come noto – da luci e ombre<sup>432</sup>.

---

<sup>432</sup> Come noto, infatti, quello offerto dallo IOR è infatti uno dei segni più tangibili della distanza tra «Chiesa spirituale» – ispirata ad alti ideali e rivolta alla cura degli interessi del popolo di Dio – e «Chiesa storica», interessata solo al benessere materiale e disposta a concludere ambigui rapporti con il potere politico e economico, v. G. Casuscelli, *Lo IOR e le occasioni spredate*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 27 maggio 2013, pp. 3-4. Tralasciando le note vicende giudiziarie (e mediche) che hanno investito la cd. «banca vaticana» (v. Banca d'Italia, nota n. 681475/1 del 9/9/2010 in cui si ribadisce che «lo IOR è inquadrato come una banca extracomunitaria che opera in un ordinamento che non è incluso nella lista dei Paesi extracomunitari con regime antiriciclaggio equivalente - c.d. *white list*), durante e dopo la discussa «gestione Marcinkus», è opportuno soffermarsi su recenti vicende che hanno coinvolto l'Istituto che sono risultate in palese «stonatura» rispetto alle riforme normative attuate dal 2010 in tema di lotta al riciclaggio e di trasparenza finanziaria. Di recente si ricorda la recente vicenda giudiziaria che ha portato la Procura di Roma, nel settembre 2010, a sequestrare una ingente somma di denaro contenuta in un «conto di corrispondenza» (Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, art. 1, punto 4; V., inoltre, lo speculare art. 1, comma 2, lett. e-bis, D.Lgs. n. 231, 21 novembre 2007, cit.) dello IOR presso il Credito Artigiano S.p.A. che stava per essere trasferita alla *JP Morgan Frankfurt* e alla Banca del Fucino di Roma. Nello specifico, sottolinea la Procura, «logica sottostante al conto di corrispondenza è quella di creare un bacino intermedio tra più banche, affinché possano tra loro regolare i reciproci rapporti»; al riguardo, dalle indagini effettuate dalla Guardia di finanza, rilevava che nel conto intrattenuto dallo IOR, presso l'istituto di credito italiano, confluivano operazioni riconducibili esclusivamente ai clienti della banca vaticana e che i relativi fondi ivi rimanevano a tempo indeterminato e, quindi, in difformità alle regole tipiche dei «conti di corrispondenza». Ripercorrendo la vicenda in esame, nel settembre 2010 il Credito Artigiano comunicava alla UIF di aver ricevuto richiesta, da parte dello IOR, di eseguire due bonifici, movimentando una cospicua somma di denaro depositata presso il conto di corrispondenza dello IOR. Non essendo possibile l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica rafforzata (D.Lgs. 231/2007, cit., art. 28), in quanto la normativa vaticana in materia era ancora in fase di definizione, nell'impossibilità, inoltre, di identificare i titolari effettivi dei conti di corrispondenza e nella totale mancanza di un archivio informatico delle operazioni di versamento sul conto intestato allo IOR, a seguito di segnalazione del Credito Artigiano, l'UIF con provvedimento datato 15 settembre 2010, procedeva alla sospensione - sulla base delle facoltà ad essa attribuite *ex lege* - D.Lgs. 231/2007, cit., art. 6, comma 7 lett. c) - delle predette operazioni di trasferimento richieste dalla banca vaticana. Veniva disposto conseguentemente il sequestro preventivo di tale somma di denaro, da parte della Procura di Roma. Tuttavia, nell'arco di tempo trascorso tra l'inizio della vicenda in esame e l'aprile del 2011, rileva la Procura che «si sono verificati importanti mutamenti sul piano normativo ed istituzionale che



Composta da «un minimo di cinque Membri tra cui un Presidente, che ne è il rappresentante legale, un Coordinatore che ha poteri ordinari di delegato e agisce nel nome e per conto della Commissione nella raccolta di documenti, dati e informazioni necessari, nonché un Segretario che coadiuva i membri e custodisce gli atti»<sup>433</sup>, la CRIOR ha peculiari poteri di esame e di indagine su documenti, dati e informazioni, cui non può essere opposto il segreto d'ufficio o altre limitazioni previste *ex lege*. Ha, inoltre, un ampio potere di intervento in stretta collaborazione con la Curia romana e con il Pontefice, a cui riferisce costantemente sull'andamento del lavoro e sui risultati raggiunti.

---

hanno ridisegnato il contesto entro cui valutare la fondatezza del provvedimento di sequestro»; *in primis* si ricorda l'entrata in vigore della Legge n. CXXVII concernente la prevenzione e il contrasto del riciclaggio accompagnata dal M.P. di Papa Benedetto XVI «La Sede Apostolica» che ha istituito l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF). Tale Autorità ha il compito di monitorare tutti gli organismi ed enti dipendenti dalla S. Sede (compreso quindi lo IOR) che svolgono attività di natura economico-finanziaria. L'AIF, inoltre, ha iniziato una collaborazione con l'UIF italiana «fornendo informazioni adeguate su operazioni intercorse tra lo IOR ed istituti di credito italiani». Di conseguenza, «fiduciosi» del fatto che questo insieme di innovazioni normative avrebbe scongiurato il ripetersi in futuro di comportamenti non allineati al rispetto degli obblighi di adeguata verifica, viene ordinato il dissequestro delle somme congelate e l'archiviazione di ogni procedimento penale in corso. Da evidenziare l'ulteriore sviluppo della vicenda, in quanto l'AIF, sulla base dei poteri espressamente stabiliti dalla legge, richiedeva allo IOR informazioni su pregresse operazioni e rapporti d'affari posti in essere prima dell'entrata in vigore della Legge n. CXXVII. Infatti ai sensi dell'art. 32, Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., i soggetti sottoposti alla vigilanza dell'AIF devono disporre di sistemi che consentano loro di rispondere pienamente e rapidamente a qualsiasi richiesta di informazioni proveniente dall'Autorità di Informazione Finanziaria relativamente alle operazioni e ai rapporti continuativi o d'affari da essi intrattenuti nel corso degli ultimi cinque anni. Tuttavia, si riscontra che, sulla base di un generale e (in)discusso principio di irretroattività della legge, la Direzione dell'Istituto ha ritenuto di fornire informazioni esclusivamente su operazioni effettuate dal 1° aprile 2011 (data di entrata in vigore della nuova normativa antiriciclaggio). Conservatori e riformatori si sono a lungo dibattuti in merito al quesito sulla retroattività o meno della normativa; certo è che l'impegno della Santa Sede di prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ai fini dello «svolgimento della propria missione e dei compiti dello Stato della Città del Vaticano» avrebbe fatto auspicare una maggiore collaborazione che portasse i soggetti obbligati a comunicare all'AIF tutti i dati in loro possesso dal quinquennio passato. Sul tema, v. Casuscelli, *Lo IOR e le occasioni sprecate*, cit., pp. 11 ss.

<sup>433</sup> Cfr. Francesco, *Chirografo*, 24 giugno 2013, cit.

Nelle more del lavoro della Commissione referente, lo IOR è soggetto alle leggi ed ai regolamenti vigenti nello Stato Città del Vaticano ed è sottoposto alla piena ed esclusiva vigilanza dell'AIF<sup>434</sup>, come stabilito dalla citata Legge n. XVIII e dal Regolamento AIF (2015)<sup>435</sup>.

In data 30 novembre 2014, S. Sede e Stati Uniti hanno raggiunto un *Intergovernmental Agreement* (IGA)<sup>436</sup>, per migliorare la *compliance* fiscale internazionale ed attuare la normativa FATCA<sup>437</sup>. Di conseguenza lo IOR

---

<sup>434</sup> V. AIF, *Rapporto Annuale*, anno IV, 2015, maggio 2016, cit., p. 12. Lo IOR ha, infatti, attuato una ampia gamma di procedure supplementari ed ha rafforzato i processi già esistenti come effetto dell'attività di vigilanza dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), che sta sviluppando un *action plan* per l'implementazione di ulteriori evoluzioni e adeguamenti. Inoltre, una serie di *special investigation* condotte dal nuovo *management* ha accresciuto il livello di trasparenza e ha consentito all'istituto di indirizzare i rischi di *compliance* individuati, riferendo i risultati alle autorità vaticane competenti. V. Francesco, *Chirografo per l'istituzione di una Pontificia Commissione referente sull'Istituto per le Opere di Religione*, 24 giugno 2013

<sup>435</sup> Cfr. AIF, *Regolamento - Prudential supervision of the entities carrying out financial activities on a professional basis*, n. 1, 2015, in <<http://www.aif.va/ITA/Regolamenti.aspx>>, ultima consultazione 4 ottobre 2016.

<sup>436</sup> Tale accordo è specularmente a quello raggiunto tra le competenti Autorità della Repubblica italiana e degli Stati Uniti in data 10 gennaio 2014. Nel dettaglio il *Competent Authority Arrangement* è un accordo amministrativo tra le autorità fiscali italiane e statunitensi per rendere operativo l'accordo FATCA IGA. In esso sono contenute le regole operative necessarie per la trasmissione / ricezione delle informazioni tra i due Paesi, <<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Home/CosaDeviFare/ComunicareDati/Operatori+finanziari/Consultazione+documenti+FATCA/Scheda+informativa+Consultazione+documenti+FATCA/accordo+in+lingua+inglese/ITALY+CAA+10.27.15.pdf>>, ultima consultazione 26 settembre 2016.

<sup>437</sup> Il *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), è una legge statunitense il cui obiettivo è la comunicazione annuale all'autorità fiscale statunitense (IRS - *Internal Revenue Service*) dei rapporti che siano di proprietà di contribuenti statunitensi al di fuori degli Stati Uniti d'America. La normativa FATCA riguarda le *US Persons* (persone fisiche con cittadinanza USA o con residenza negli Stati Uniti, nonché le società o enti con sede in USA, ovvero costituiti secondo la legge USA) e ha come obiettivo la segnalazione da parte delle istituzioni finanziarie delle seguenti informazioni relative a tale clientela: i dati identificativi dei titolari dei rapporti, i saldi dei rapporti stessi, le relative rendite finanziarie e, in futuro, gli interessi lordi di titoli ed i corrispettivi lordi derivanti dalla vendita di titoli. In alcuni Paesi, l'implementazione della normativa è regolata da Accordi intergovernativi (IGA - *Intergovernmental Agreement*) negoziati da ciascun Paese con gli Stati Uniti. Detti IGA

risulta soggetto alla *Foreign Tax Compliance Act*, volta a contrastare l'evasione fiscale (realizzata da cittadini statunitensi mediante conti intrattenuti presso l'istituzione finanziaria vaticana e da cittadini dello Stato vaticano mediante conti intrattenuti presso istituzioni finanziarie statunitensi) tramite lo scambio automatico di informazioni finanziarie. Il fatto è più simbolico che pratico, dato che i cittadini statunitensi che hanno un conto presso lo IOR raggiungono appena qualche centinaio; tuttavia simboleggia la volontà di aprirsi alla trasparenza finanziaria per ciò che riguarda la posizione dei propri utenti.

Per ciò che concerne la prevenzione del riciclaggio (*AML-Anty Money Laundering*), l'Istituto si è dotato di sistema informatico di *rating* interno della propria clientela, previa verifica del *database* clienti al fine di individuare informazioni mancanti o incomplete.

Nel 2014, l'AIF ha eseguito una visita ispettiva *in loco* predisponendo successivamente una «tabella di marcia» per l'implementazione di migliorie e adeguamenti.

Attualmente, nell'ottobre 2015 si è concluso il processo di revisione ed estinzione dei rapporti, che ha condotto alla soppressione<sup>438</sup> di quelli risultanti

---

rendono obbligatorie (per tutte le istituzioni finanziarie) la raccolta e la segnalazione delle informazioni bancarie e fiscali all'autorità fiscale nazionale, che li trasmette a sua volta all'IRS, o direttamente all'IRS, a seconda della tipologia di IGA sottoscritto. Un gran numero di Paesi (la lista pubblicata dall'IRS a giugno 2014 era costituita da 68 Paesi), di cui la maggior parte europei, ha optato per la sottoscrizione dell'accordo intergovernativo; in altri Paesi gli accordi sono in corso di negoziazione o di ratifica. In questo contesto, nel mese di giugno 2015, la Santa Sede ha siglato una convenzione con gli Stati Uniti in seguito ad un "accordo di sostanza" sotto forma di IGA (Intergovernmental Agreement). Di conseguenza, ad oggi, la Santa Sede è una giurisdizione trattata dalle autorità statunitensi come se l'IGA fosse in vigore dal 30 novembre 2014. L'IRS ha assegnato allo IOR un codice identificativo (GIIN). Lo IOR opera nel pieno rispetto delle obbligazioni derivanti dall'IGA, <[http://www.ior.va/content/dam/ior/documenti/rapporto-annuale/Bil\\_IOR\\_Annual%20Report\\_2015\\_\\_ITA\\_Sito.pdf](http://www.ior.va/content/dam/ior/documenti/rapporto-annuale/Bil_IOR_Annual%20Report_2015__ITA_Sito.pdf)>, p. 25, ultima consultazione 23 settembre 2016.

<sup>438</sup> Nello specifico sono stati estinti circa 4.800 rapporti.

non conformi al quadro regolamentare vaticano vigente e alla politica sull'utenza adottata<sup>439</sup>.

L'attività di KYC (*Know Your Customer*) si è svolta in tre fasi: *in primis*, una necessaria analisi di tutti i rapporti esistenti, anche per identificare le informazioni potenzialmente mancanti o non sufficienti ai fini della conformità ai requisiti di identificazione degli utenti, previsti dalla legge<sup>440</sup>; di seguito, un approfondito controllo sulla base della nuova politica sull'utenza adottata nel corso del 2013, che ha significativamente ampliato i requisiti oggettivi e soggettivi richiesti per accendere e mantenere una relazione economica con lo IOR; infine, estinzione di tutti i rapporti non conformi al quadro regolamentare vaticano vigente e alla politica sull'utenza adottata dallo IOR<sup>441</sup>.

L'AIF ha, inoltre, concesso all'Istituto l'autorizzazione a svolgere professionalmente le attività di natura finanziaria come stabilite dalla Legge n. XVIII<sup>442</sup>, tra cui si annoverano la raccolta di depositi e di altri fondi rimborsabili dagli utenti autorizzati ad intrattenere un rapporto di natura economica con lo IOR<sup>443</sup>; il trasferimento internazionale di denaro attraverso banche corrispondenti<sup>444</sup>; emissione e gestione di mezzi di pagamento<sup>445</sup>;

---

<sup>439</sup> In visita allo IOR il 24 novembre del 2015, Papa Francesco ha ribadito la necessità di rispettare i «principi etici che non sono negoziabili per la Chiesa, la Santa Sede e il Papa». Ha aggiunto, inoltre, che lo «IOR deve basare le sue attività su principi compatibili con gli *standard* di moralità, efficienza coerente e pratiche che rispettino la specificità della natura dello IOR e l'esempio tramesso dalle sue attività», così da «combinare armoniosamente, l'efficacia operativa e la natura pastorale essenziale di tutte le azioni», v. Comunicato stampa dell'Istituto per le Opere di religione, *Lo IOR pubblica il Rendiconto Annuale 2015*, 12 maggio 2016,

<[http://www.ior.va/content/dam/ior/documenti/ComunicatiStampaNotizie/2016/italiano/Press%20Release%20Annual%20Report\\_ITA.pdf](http://www.ior.va/content/dam/ior/documenti/ComunicatiStampaNotizie/2016/italiano/Press%20Release%20Annual%20Report_ITA.pdf)>, p. 1, ultima consultazione 8 novembre 2016.

<sup>440</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 16 ss., in tema di adempimenti di adeguata verifica.

<sup>441</sup> Cfr. AIF, *Rapporto Annuale*, anno IV, 2015, maggio 2016, cit., p. 13.

<sup>442</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 1 in cui, alle lett. a)-h), si elencano le tipologie di attività rientranti nella definizione di «attività di natura finanziaria».

<sup>443</sup> Ivi, art. 1, comma 1, lett. a).

<sup>444</sup> Ivi, art. 1, comma 1, lett. d).

<sup>445</sup> Ivi, art. 1, comma 1, lett. e).

raccolta e gestione di denaro contante o altri titoli al portatore<sup>446</sup> e, infine, pagamenti di emolumenti e pensioni in favore dei dipendenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano. In considerazione della natura dell'attività finanziaria svolta in maniera professionale si evidenzia che lo IOR non attua né attività di raccolta di depositi nei confronti del pubblico (ovvero, di un insieme indistinto di persone), né attività di concessione di credito per conto proprio<sup>447</sup>.

L'Istituto tutela il patrimonio dei propri clienti, investendo prevalentemente in strumenti caratterizzati da rischi estremamente contenuti (ad esempio, titoli di Stato, titoli obbligazionari emessi da istituzioni ed enti internazionale, nonché depositi nel mercato interbancario)<sup>448</sup>. In riferimento alla clientela, l'Istituto chiarisce che essa è composta, da un lato, da *controparti istituzionali* (istituzioni sovrane della Santa Sede e Stato della Città del Vaticano, gli enti collegati ad esse, nunziature e delegazioni apostoliche, ambasciate e diplomatici accreditati presso la Santa Sede); dall'altro da *controparti non istituzionali* (Istituti di Vita Consacrata e Società di Vita Apostolica, Diocesi e altri enti con personalità giuridica canonica o civile vaticana fra le persone giuridiche; chierici e membri degli Istituti di Vita Consacrata e delle Società di Vita Apostolica, dipendenti e pensionati vaticani fra le persone fisiche). Si

---

<sup>446</sup> Ivi, art. 1, comma 1, lett. j). Inoltre, lo IOR è autorizzato a svolgere le seguenti attività: concessione di anticipazioni al personale dello IOR (a fronte dell'accredito degli emolumenti da lavoro o pensione), al personale di ruolo della Santa Sede e dello Stato (in proporzione al TFR maturato e a fronte di una trattenuta diretta in busta paga) e agli utenti (in proporzione agli attivi finanziari detenuti presso l'Istituto e a fronte di una garanzia sugli stessi) – ivi, art. 1, comma 1, lett. b); rilascio di garanzie e impegni di firma – ivi, art. 1, comma 1, lett. f); intermediazione per qualsiasi tipologia di strumenti finanziari – ivi, art. 1, comma 1, lett. g); gestione di portafogli di titoli sia individuali, sia collettivi – ivi, art. 1, comma 1, lett. i); qualsiasi altra forma di investimento, di amministrazione o di gestione di fondi o risorse economiche – ivi, art. 1, comma 1, lett. k); cambio moneta o valuta – ivi, art. 1, comma 1, lett. m); servizi di consulenza relativi alle predette attività – ivi, art. 1 comma 1, lett. n).

<sup>447</sup> Cfr. AIF, *Rapporto Annuale*, anno IV, 2015, maggio 2016, cit., p. 16.

<sup>448</sup> Cfr. IOR, *Rapporto Annuale 2015*, 12 maggio 2016, <[http://www.ior.va/content/dam/ior/documenti/rapporto-annuale/Bil\\_IOR\\_Annual%20Report\\_2015\\_\\_ITA\\_Sito.pdf](http://www.ior.va/content/dam/ior/documenti/rapporto-annuale/Bil_IOR_Annual%20Report_2015__ITA_Sito.pdf)>, p. 17, ultima consultazione 8 novembre 2016.

accettano, di conseguenza, esclusivamente clienti che hanno un rapporto di natura stabile con la Santa Sede<sup>449</sup>.

Inoltre, qualunque estensione o variazione nelle attività, che lo IOR è stato autorizzato a svolgere, richiede la preventiva autorizzazione da parte dell'AIF<sup>450</sup>.

### ***9. La riforma della Chiesa nelle strutture di governo economico e amministrativo.***

Al fine di avviare una semplificazione e razionalizzazione degli organismi economico amministrativi vaticani ed una più attenta ed efficiente programmazione delle attività economiche, con Chirografo datato 18 luglio 2013, il Pontefice istituiva la Commissione Referente di studio e di indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa della S. Sede (COSEA).

Tra i membri della Commissione, tutti laici e nominati direttamente dal Pontefice, si annoveravano esperti in materie giuridiche, economiche, finanziarie e organizzative, consulenti o revisori di istituzioni economiche vaticane; unico ecclesiastico il Segretario, scelto nella persona del Segretario della Prefettura degli Affari Economici. Compito della Commissione consisteva nell'analizzare le strutture economiche vaticane e elaborare «soluzioni strategiche di miglioramento, atte ad evitare dispendi di risorse economiche, a favorire la trasparenza nei processi di acquisizione di beni e servizi, a perfezionare l'amministrazione del patrimonio mobiliare e immobiliare, ad operare con sempre maggiore prudenza in ambito finanziario, ad assicurare una corretta applicazione dei principi contabili e, infine, a garantire assistenza sanitaria e previdenza sociale a tutti gli aventi diritto»<sup>451</sup>;

---

<sup>449</sup> *Ibidem*.

<sup>450</sup> Cfr. AIF, *Rapporto Annuale*, anno IV, 2015, maggio 2016, cit., p. 16.

<sup>451</sup> Francesco, *Chirografo*, 24 giugno 2013, cit.

tutto ciò, cooperando anche con il Consiglio dei Cardinali<sup>452</sup> impegnato nello studio di un progetto di riforma della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*<sup>453</sup>.

Da evidenziare che, mediante tale Chirografo, si conferiva al COSEA facoltà di accesso a libri contabili, documenti, dati e informazioni cui non poteva essere opposto, da parte degli enti vaticani, il segreto d'ufficio; in aggiunta, si prevedeva la possibilità di cooperare con esperti e società di consulenza esterne, ovviamente non in conflitto di interessi con le attività delle Amministrazioni vaticane<sup>454</sup>. In diretto e costante contatto con il Pontefice, la Commissione aveva l'onere di depositare l'intero archivio cartaceo e digitale alla conclusione del suo mandato<sup>455</sup>.

Nel gennaio 2014, alla luce dei risultati di indagine svolti dal COSEA, con Lettera Apostolica in forma di *Motu Proprio* «Fidelis Dispensator et Prudens»<sup>456</sup> prendeva forma una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della S. Sede / Stato Città del Vaticano, composta da tre organi distinti: il Consiglio per l'Economia (CE)<sup>457</sup>, la Segreteria per

---

<sup>452</sup> Il Collegio dei cardinali, nominato il 13 aprile 2013, sta lavorando ad un progetto di riforma della Curia Romana, a seguito di revisione della Cost. Ap. *Pastor Bonus*. Cfr. Francesco, *Chirografo con il quale viene istituito un Consiglio di Cardinali per aiutare il Santo Padre nel governo della Chiesa universale e per studiare un progetto di revisione della costituzione Apostolica «Pastor Bonus»*, 28 settembre 2013, in *Bollettino Sala Stampa S. Sede* [B0622], 30 settembre 2013. Al riguardo, i componenti del consiglio potranno «potranno essere interpellati, sia come Consiglio sia singolarmente, sulle questioni che di volta in volta il Pontefice riterrà degne di attenzione. Detto Consiglio [...] sarà un'ulteriore espressione della comunione episcopale e dell'ausilio al *munus petrinum* che l'Episcopato sparso per il mondo può offrire».

<sup>453</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, Cost. Ap. «*Pastor Bonus*», 28 giugno 1988, cit. Con tale Cost. Ap. Si dava atto ad una importante riforma della Curia Romana e delle sue Congregazioni. Nello specifico, v. art. 1: «La Curia romana è l'insieme dei dicasteri e degli organismi che coadiuvano il romano Pontefice nell'esercizio del suo supremo ufficio pastorale per il bene e il servizio della Chiesa universale e delle Chiese particolari, esercizio col quale si rafforzano l'unità di fede e la comunione del Popolo di Dio e si promuove la missione propria della Chiesa nel mondo».

<sup>454</sup> Francesco, Chirografo, 28 settembre 2013, cit., par. 5.

<sup>455</sup> Ivi, par. 4.

<sup>456</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «Fidelis Dispensator et Prudens», 24 febbraio 2014.

<sup>457</sup> Ivi, paragg. 1-3: «1. E' istituito il Consiglio per l'Economia, con il compito di sorvegliare la gestione economica e di vigilare sulle strutture e sulle attività amministrative e finanziarie dei

l'Economia (SE)<sup>458</sup>, quale nuovo Dicastero della Curia romana e il Revisore Generale<sup>459</sup>. Significativa è la scelta, nel *Motu Proprio* in esame, al riferimento evangelico dell'«amministratore fedele»<sup>460</sup> che rimanda alla specifica responsabilità della Chiesa di tutelare e gestire con attenzione i propri beni, alla luce della sua missione di evangelizzazione e con particolare premura verso i bisognosi. Infatti, proprio la gestione dei settori economico e finanziario della Santa Sede è intimamente legata alla sua specifica missione, non solo al servizio del ministero universale del Santo Padre, ma anche in relazione al bene comune, nella prospettiva dello sviluppo integrale della persona umana<sup>461</sup>.

Esattamente dopo un anno dal citato *Motu Proprio*, il 22 febbraio 2015 vengono emanati dal Sommo Pontefice gli Statuti<sup>462</sup> dei tre nuovi organismi, su proposta del Prefetto della SE incaricato della stesura degli stessi, al fine di delineare più concretamente la nuova «piattaforma per il miglioramento economico-gestionale»<sup>463</sup>.

---

Dicasteri della Curia Romana, delle Istituzioni collegate con la Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano. 2. Il Consiglio per l'Economia è composto di quindici membri, otto dei quali sono scelti tra Cardinali e Vescovi in modo da rispecchiare l'universalità della Chiesa e sette sono esperti laici di varie nazionalità, con competenze finanziarie e riconosciuta professionalità. 3. Il Consiglio per l'Economia è presieduto da un Cardinale Coordinatore».

<sup>458</sup> Ivi, par. 4-6: «4. E' istituita la Segreteria per l'Economia, quale Dicastero della Curia Romana secondo la Costituzione apostolica *Pastor Bonus*. 5. Tenendo conto di quanto stabilito dal Consiglio per l'Economia, la Segreteria risponde direttamente al Santo Padre e attua il controllo economico e la vigilanza sugli Enti di cui al punto 1, come pure le politiche e le procedure relative agli acquisti e all'adeguata allocazione delle risorse umane, nel rispetto delle competenze proprie di ciascun Ente. La competenza della Segreteria si estende pertanto a tutto ciò che in qualunque maniera rientra nell'ambito in oggetto. 6. La Segreteria per l'Economia è presieduta da un Cardinale Prefetto, il quale collabora con il Segretario di Stato. Un Prelato Segretario Generale ha il compito di coadiuvare il Cardinale Prefetto».

<sup>459</sup> Ivi, par. 7: «Il Revisore Generale è nominato dal Santo Padre ed ha il compito di compiere la revisione contabile (*audit*) degli Enti di cui al punto 1».

<sup>460</sup> Cfr. Vangelo di Luca, cap. 12, versetto 42: «Il Signore rispose: "Qual è dunque l'amministratore fedele e saggio, che il Signore porrà a capo della sua servitù, per distribuire a tempo debito la razione di cibo?"».

<sup>461</sup> Cfr. Francesco, «Fidelis Dispensatore et Prudens», cit.

<sup>462</sup> Cfr. Papa Francesco, *Statuti dei nuovi organismi economici*, 22 febbraio 2015.

<sup>463</sup> Cfr. G. Pell, *Conferenza stampa per la presentazione del nuovo quadro economico della Santa Sede*, 9 luglio 2014,



Seguendo le raccomandazioni del COSEA, gli statuti vanno a configurare una particolare sinergia tra le tre nuove strutture, al fine di migliorare l'attività di supervisione in tutto il Vaticano, mediante l'adozione di principi contabili, di gestione finanziaria e procedure di rendicontazione che, uniti a controlli interni avanzati, garantiscano trasparenza e migliore utilizzazione delle risorse economiche. In altri termini, la pubblicazione di tali Statuti permette di cogliere più chiaramente la collocazione del Consiglio per l'Economia, della Segreteria per l'Economia nonché dell'Ufficio del Revisore Generale nel quadro istituzionale di riferimento, delineando precisamente anche i rapporti con gli altri organismi della Curia Romana. Con la loro istituzione, Papa Francesco ha affrontato una questione che è «nuova ma anche antica»<sup>464</sup>, ossia quella di tutelare e gestire con attenzione i beni della Santa Sede, nel rispetto pieno della missione di questa e della finalizzazione di quelli a norma del diritto canonico<sup>465</sup>.

### ***9.1. Il Consiglio per l'Economia (CE): organo di alto indirizzo e controllo sugli enti economici della Santa Sede.***

Il Consiglio per l'Economia (CE) è un Collegio costituito da quindici membri nominati *ad quinquennium* dal Santo Padre, di cui otto componenti sono scelti tra Cardinali e Vescovi, che rappresentano l'universalità della Chiesa e i restanti sette sono laici, scelti tra esperti di varie nazionalità<sup>466</sup>.

---

<<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2014/07/09/0509/01131-1.html>>, ultima consultazione 22 agosto 2016.

<sup>464</sup> Cfr. Dalla Torre, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Considerazioni generali*, cit., p. 277. L'A. evidenzia che il «profilo nuovo della questione è dato essenzialmente dal fatto di armonizzare le attività economico-finanziarie facenti capo alla Santa Sede con le esigenze di trasparenza e di managerialità, che sono postulate dagli obiettivi di gestione finanziaria ed amministrativa etica ed efficiente, in linea con le migliori pratiche di trattamento della cosa pubblica e conformi con le norme che si sono venute ponendo in sede internazionale».

<sup>465</sup> *Ibidem*.

<sup>466</sup> Cfr. *Statuto del Consiglio per l'Economia*, 22 febbraio 2015, art. 5: «2. Il Consiglio è presieduto da un Cardinale Coordinatore e assistito da un Vice Coordinatore, entrambi nominati dal Santo Padre tra i membri del Consiglio. Il Cardinale Coordinatore è responsabile

Concepito come organo di alto indirizzo e controllo, ad esso fanno riferimento tutti gli altri organismi economici della Santa Sede, come la Segreteria per l'Economia, il Revisore Generale, il Governatorato e, anche se non esplicitamente menzionata, l'APSA<sup>467</sup>. Nello specifico il CE è l'ente della Santa Sede competente a vigilare sulle strutture e attività amministrativo-finanziarie dei dicasteri della Curia Romana, delle istituzioni collegate alla Santa Sede e delle amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano<sup>468</sup>. Per esercitare le sue funzioni, alla luce del Vangelo e secondo la Dottrina sociale<sup>469</sup> della Chiesa, si attiene alle migliori pratiche riconosciute a livello internazionale in materia di pubblica amministrazione, con il fine di una gestione finanziaria e amministrativa etica ed efficiente<sup>470</sup>.

Esamina le proposte elaborate dalla Segreteria per l'Economia, dal Revisore Generale e dalle altre amministrazioni (tra cui il Governatorato); sottopone, inoltre, all'approvazione del Pontefice norme ed indirizzi volti a tutelare i beni degli enti della S. Sede, ad ottimizzarne le risorse umane / finanziarie / materiali, a ridurre rischi finanziari, nonché ad assicurare che siano rispettati i

---

del corretto funzionamento del Consiglio nell'ambito delle competenze ad esso assegnate. 3. Il Segretario di Stato e il Prefetto della Segreteria dell'Economia partecipano alle riunioni del Consiglio senza diritto di voto. 4. Un Prelato Segretario, nominato *ad quinquennium* dal Santo Padre, assiste il Coordinatore ed il Vice Coordinatore nell'attività del Consiglio. Egli è inoltre responsabile della direzione dell'Ufficio del Consiglio».

<sup>467</sup> Cfr. J.I. Arrieta, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, «Ephemerides Iuris Canonici», 55, 2, 2015, pp. 320-321.

<sup>468</sup> Cfr. *Statuto del Consiglio per l'Economia*, cit., art. 1.

<sup>469</sup> Cfr. M. D'Arienzo, *Chiesa e economia*, cit., pp. 2-3: «la Dottrina sociale, che alcuni chiamano anche “discorso” sociale, com'è noto, comincia a svilupparsi organicamente a partire dalla Rerum Novarum e giunge sino alla Caritas in veritate di Benedetto XVI. Tale magistero non è soltanto “sociale”, giacché le riflessioni sul mondo del lavoro sono direttamente influenzate dalle trasformazioni che intervengono nell'economia: d'altro canto, le res novae, da cui prende nome l'enciclica leonina, sono proprio le notevoli trasformazioni intervenute nel campo economico, nei processi produttivi, nelle modificazioni dei rapporti tra lavoratore e prodotto, nelle dinamiche del salario e del profitto, nelle modificazioni avvenute nell'ambito dell'associazionismo e delle forme di conflitto per la rivendicazione dei propri diritti».

<sup>470</sup> *Ibidem*.

programmi e i bilanci approvati<sup>471</sup>. In tale ambito, determina anche i criteri per stabilire quali atti di alienazione o acquisto di beni richiedano, *ad validitatem*, l'approvazione del Prefetto della SE<sup>472</sup>.

Inoltre, Il Consiglio verifica i bilanci preventivi annuali e i bilanci consuntivi della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano<sup>473</sup>, prepara raccomandazioni sugli stessi e li sottopone all'approvazione del Santo Padre.

Con riferimento alle forme di coordinamento con gli altri enti della S. Sede, il Consiglio, qualora sia necessario e nel rispetto della sua autonomia operativa, richiede all'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) informazioni rilevanti ai fini delle attività svolte; è, inoltre, informato con cadenza annuale riguardo le attività dello IOR<sup>474</sup>.

Tutta la documentazione, reperita nell'espletamento delle funzioni dell'organismo, viene conservata negli archivi, può essere utilizzata esclusivamente per scopi previsti dalla legge ed è protetta in modo da assicurare integrità e confidenzialità ed è coperta dal segreto d'ufficio<sup>475</sup>.

Si sottolinea che nell'organizzazione centrale della Chiesa, il Consiglio per l'Economia andrebbe ad occupare il posto del *Consiglio di Cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della Santa Sede* istituito da Papa Giovanni Paolo II e disciplinato nella *Pastor Bonus*<sup>476</sup>.

Infatti, si possono riscontrare competenze analoghe, in quanto il Consiglio dei Cardinali, convocato in via ordinaria, due volte l'anno, dal Segretario di Stato, ha la funzione di esaminare i problemi organizzativi ed economici della

---

<sup>471</sup> Ivi, art. 2. Inoltre, «il Consiglio determina i criteri, ivi incluso quello del valore, per determinare quali atti di alienazione, acquisto o straordinaria amministrazione posti in essere dagli enti e amministrazioni richiedano, *ad validitatem*, l'approvazione del Prefetto della Segreteria per l'Economia» (ivi, art. 2, par. 4).

<sup>472</sup> Ivi, art. 3, par. 4.

<sup>473</sup> Ivi, art. 10, par. 2: «Il Consiglio istituisce un comitato di revisione composto da quattro dei suoi membri con il compito di verificare i bilanci preventivi annuali ed i bilanci consuntivi consolidati della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano».

<sup>474</sup> Ivi, art. 3.

<sup>475</sup> Ivi, artt. 12-13.

<sup>476</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, Chirografo «Comperta habentes», 31 maggio 1981, «AAS», 73, 1981, 545-546; Id., Cost. Ap. *Pastor Bonus*, cit., artt. 24-25 e Regolamento Generale della Curia Romana, 30 aprile 1999, art. 100, «AAS», 91, 1999, 629-699.

Santa Sede e degli organismi collegati, avvalendosi, anche della consulenza di esperti.

Al riguardo, si può sostenere che, anche se il «vecchio» Consiglio di Cardinali non è stato formalmente abrogato, si può certamente parlare di una sua abrogazione «materiale» e sostituzione col nuovo organismo<sup>477</sup>.

### ***9.2 La riforma della Curia Romana: il nuovo Dicastero della Segreteria per l'Economia e il nuovo Ufficio del Revisore Generale.***

La Segreteria per l'Economia, come nuovo Dicastero della Curia Romana, è competente per il controllo e la vigilanza in materia amministrativa e finanziaria su tutti gli altri Dicasteri, sulle istituzioni collegate alla Santa Sede e sul Governatorato; opera in costante sinergia con il Consiglio per l'Economia<sup>478</sup>.

E' diretta e rappresentata da un Prefetto, di nomina pontificia, ed è divisa in due distinte sezioni (Sezione per il controllo e vigilanza e la Sezione amministrativa): al riguardo, sono previste e disciplinate tutte le misure e procedure necessarie a garantire la piena distinzione e separazione operativa tra le due sezioni, trasmettendo annualmente un apposito *report* al Consiglio per l'Economia<sup>479</sup>.

---

<sup>477</sup> Cfr. Arrieta, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 319; M. Rivella, *Dal Consiglio dei quindici Cardinali al Consiglio per l'Economia*, in F. Lozupone (a cura di), *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, Roma, Aracne, 2015.

<sup>478</sup> Al riguardo, cfr. *Statuto della Segreteria per l'Economia*, 22 febbraio 2015, art. 2: «1. La Segreteria attua gli indirizzi e le norme di cui all'art. 2 par.1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia. La Segreteria deve sentire il Consiglio sulle materie di maggiore importanza o attinenti a principi generali. 2. Nelle materie di propria competenza, la Segreteria sottopone all'esame del Consiglio per l'Economia proposte di indirizzi e di norme. 3. Su richiesta del Consiglio per l'Economia ed entro i limiti del proprio bilancio preventivo approvato, la Segreteria fornisce al Consiglio risorse, assistenza e pareri».

<sup>479</sup> Ivi, art. 4: «1. Il Prefetto, nominato dal Santo Padre *ad quinquennium*, dirige e rappresenta la Segreteria. 2. La Segreteria ha due sezioni: la sezione per il controllo e la vigilanza; la sezione amministrativa. 3. Un Prelato Segretario Generale, nominato dal Santo Padre *ad*

Nello specifico, la Sezione per il controllo e la vigilanza emana linee guida e procedure finalizzate a raggiungere una efficace pianificazione / previsione di bilancio e gestione delle risorse umane, finanziarie e materiali affidate ai Dicasteri della Curia Romana o alle Istituzioni collegate alla Santa Sede<sup>480</sup>. La sezione può svolgere consultazioni «adeguate, tempestive e trasparenti» con gli enti monitorati<sup>481</sup>. Ancora, ha la funzione di controllare le attività economico-finanziarie poste in essere dalla Curia, fornendo assistenza e supporto affinché le risorse finanziarie siano distribuite in maniera razionale e gestite con prudenza ed efficienza; inoltre, le spese siano effettuate nel rispetto dei bilanci preventivi approvati; infine, le scritture contabili e gli archivi siano tenuti conformemente alle norme e alle procedure stabilite<sup>482</sup>. Previa autorizzazione del Prefetto, ha potere di svolgere verifiche *in loco* sui Dicasteri e Istituzioni interessate. Sulla base delle informazioni ottenute, la Sezione analizza il rendimento della gestione economica e amministrativa, riferisce in ordine agli eventuali scostamenti rispetto agli indirizzi, ai bilanci preventivi e ai progetti approvati, e formula proposte al Prefetto su eventuali azioni correttive che si rendano necessarie<sup>483</sup>.

Si evidenziano, inoltre, specifici poteri in materia di predisposizione e controllo del bilancio preventivo annuale e consuntivo consolidato della Santa Sede, sottoposto poi dal Prefetto al Consiglio per l'Economia, nonché di

---

*quinquennium*, assiste il Prefetto nel coordinamento e nell'amministrazione della sezione per il controllo e la vigilanza. 4. Un Prelato Segretario, nominato dal Santo Padre *ad quinquennium*, assiste il Prefetto nel coordinamento e nell'amministrazione della sezione amministrativa. 5. Il Prefetto può istituire un Ufficio del Prefetto e nominare un Direttore con il compito di coordinare l'Ufficio e assisterlo nel coordinamento e dell'amministrazione della Segreteria. 6. Uno o più sottosegretari possono essere nominati all'interno di ciascuna sezione. 7. La Segreteria adotta tutte le misure e procedure necessarie a garantire la piena distinzione e separazione operativa tra le due sezioni. Ogni anno, la Segreteria trasmette al Consiglio per l'Economia una relazione sulle misure e procedure adottate ai sensi del presente paragrafo».

<sup>480</sup> Ivi, art. 6.

<sup>481</sup> Ivi, art. 7.

<sup>482</sup> Ivi, art. 8.

<sup>483</sup> *Ibidem*.

valutazione annuale del rischio della situazione finanziaria e patrimoniale della Santa Sede<sup>484</sup>.

Specifici oneri e poteri sono attribuiti anche alla figura del Prefetto; *in primis* spetta allo stesso autorizzare la Curia o gli altri competenti organismi della Santa Sede a porre in essere atti di alienazione, di acquisto o di straordinaria amministrazione posti in essere dalla Curia stessa (o dalle Istituzioni della Santa Sede), quando sia necessaria la sua approvazione *ad validitatem*<sup>485</sup>. Al riguardo, si specifica che «detta approvazione non è un elemento finalizzato ad integrare la volontà di chi aliena, amministra o acquista, ma un requisito fondamentale volto a porre in essere un controllo e ad evitare, così, rischi di impoverimento del patrimonio. Quindi, per procedere in modo utile, è necessario che sia previamente garantita un'esatta informazione sullo stato economico del richiedente, in modo tale da consentire, all'organo competente, di esprimersi in modo consapevole»<sup>486</sup>.

Tale aspetto richiama e si intrecca con le previsioni del diritto canonico, per cui, in sede di contratti di alienazione, espressamente si prevede che, coloro che sono tenuti a prendere parte alla alienazione dei beni esprimendo il proprio parere o consenso, siano previamente tenuti ad informarsi esattamente, sia sulle condizioni finanziarie della persona giuridica i cui beni si vogliono alienare, sia sulle alienazioni già fatte<sup>487</sup>. Inoltre, al fine di un corretto espletamento degli adempimenti in esame, è stata prevista una specifica competenza del Consiglio

---

<sup>484</sup> Ivi, art. 10.

<sup>485</sup> Ivi, art. 11. Cfr. anche il seguente art. 12, in base al quale si stabilisce che: «Quando questa Sezione viene a conoscenza di possibili danni al patrimonio degli enti e amministrazioni di cui all'art. 1, essa assicura che siano adottate misure correttive ivi incluse, ove opportuno, azioni civili o penali e sanzioni amministrative». In altri termini, «si deve ricordare che, a pena di invalidità degli atti di alienazione o acquisto o di straordinaria amministrazione [...] è necessario ottenere la previa approvazione del Prefetto, su proposta della Sezione per il Controllo e la vigilanza», v. C. Begus, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Brevi note di diritto patrimoniale*, «Monitor ecclesiasticus», CXXX, 1, 2015, pp. 292-293.

<sup>486</sup> *Ibidem*. L'A. sottolinea anche che l'importanza di una corretta informazione, in ambito patrimoniale, è richiesta anche all'art. 8.3 dello Statuto del Consiglio per l'Economia, dove si prevede che «la documentazione rilevante sia inviata ai membri e ai partecipanti almeno due settimane prima della riunione prevista».

<sup>487</sup> Cfr. Codice di Diritto Canonico, can. 1292, par. 4.

dell'Economia<sup>488</sup>, nell'individuare gli atti di alienazione / amministrazione straordinaria / acquisto che richiedano la predetta approvazione *ad validitatem*.

Tornando alle funzioni del Prefetto, questi, può, inoltre, richiedere direttamente ai Dicasteri informazioni o documentazione inerente l'attività finanziaria / amministrativa da questi svolta, nonché può formulare raccomandazioni al riguardo<sup>489</sup>.

Sul piano funzionale, nell'espletamento dell'attività di vigilanza e controllo, qualora la Sezione della SE venga a conoscenza di possibili danni al patrimonio degli enti vigilati e assicura che siano adottate misure correttive incluse, ove opportuno, azioni civili o penali e sanzioni amministrative<sup>490</sup>. Al riguardo, si sottolinea che la genericità della formulazione, pone problemi di individuazione delle autorità competenti; per ciò che concerne le azioni civili o penali, il riferimento immediato è sicuramente all'Autorità giudiziaria vaticana, mentre per l'irrogazione delle sanzioni amministrative, competente risulta il Presidente del Governatorato (alla luce della riforma del luglio 2013)<sup>491</sup>.

Si coordina, inoltre, con il Revisore Generale al fine di richiedere specifiche revisioni e controlli sugli enti e amministrazioni vaticane, informandone il Consiglio per l'Economia<sup>492</sup>.

Di rilievo, anche, il ruolo di autorità competente, accanto al Prefetto, per lo scambio di informazioni di natura fiscale, secondo le modalità previste negli accordi internazionali sottoscritti dalla S. Sede / Stato Città del Vaticano<sup>493</sup>.

In realtà, autorevole dottrina sottolinea come «trattasi di una dizione imprecisa giacché è sempre la Santa Sede, sovrano della Città del Vaticano, a

---

<sup>488</sup> Cfr. *Statuto del Consiglio per l'Economia*, 22 febbraio 2015, cit., art. 2.4: « Il Consiglio determina i criteri, ivi incluso quello del valore, per determinare quali atti di alienazione, acquisto o straordinaria amministrazione posti in essere dagli enti e amministrazioni di cui all'art. 1.1 richiedano, *ad validitatem*, l'approvazione del Prefetto della Segreteria per l'Economia».

<sup>489</sup> Cfr. *Statuto della Segreteria per l'Economia*, 22 febbraio 2015, cit., art. 9, par. 2.

<sup>490</sup> Ivi, art. 12.

<sup>491</sup> Cfr. Dalla Torre, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Considerazioni generali*, cit., p. 280.

<sup>492</sup> Ivi, art. 14.

<sup>493</sup> Ivi, art. 14. Sul tema della recente stipula di accordi internazionali in materia fiscale, in cui è stata coinvolta la Segreteria per l'Economia, v. *amplius*, cap. IV, par. 1.

stipulare accordi internazionali anche per conto di questo<sup>494</sup>. La disposizione costituisce comunque un implicito riferimento alla recente convenzione (1° aprile 2015) tra la Santa Sede e la Repubblica italiana<sup>495</sup>, che contempla tale scambio di informazioni»<sup>496</sup>.

Passando ad analizzare il ruolo istituzionale della Sezione Amministrativa si può evidenziare come questa abbia la peculiare funzione di porre in essere modelli e procedure, in materia di appalti, finalizzati ad assicurare che tutti i beni e i servizi richiesti dalla Curia Romana siano acquisiti nel modo più prudente, efficiente ed economicamente vantaggioso, in conformità a controlli e procedure interne appropriati<sup>497</sup>.

In generale, tale Sezione fornisce i servizi amministrativi e tecnici necessari per l'attività ordinaria dei Dicasteri della Santa Sede<sup>498</sup>.

In particolare, cura gli adempimenti giuridico-amministrativi relativi al personale dei Dicasteri e degli uffici della Curia. In tale ambito operativo, fermo restando che spetta alla Segreteria di Stato l'accertamento dei requisiti di idoneità dei candidati all'assunzione, la Sezione collabora ad attività di gestione delle risorse umane<sup>499</sup>.

Infine, il compito di revisione dei dicasteri è affidato, appunto all'Ufficio del Revisore Generale<sup>500</sup>, i cui membri<sup>501</sup> sono nominati *ad quinquennium* dal Pontefice e scelti tra «persone di comprovata reputazione, libere da ogni conflitto di interesse e che abbiano competenze e capacità professionali

---

<sup>494</sup> Cfr. Legge Fondamentale, 26 novembre 2000, cit., art. 2.

<sup>495</sup> Cfr., *amplius*, Cap. IV.

<sup>496</sup> Cfr. Dalla Torre, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Considerazioni generali*, cit., p. 282.

<sup>497</sup> Ivi, art. 15 che disciplina la Sezione II (Amministrativa).

<sup>498</sup> Ivi, art. 17.

<sup>499</sup> Nello specifico, «a) collabora ad attività di studio per la stesura di normative e tabelle organiche; b) effettua attività di elaborazione degli stipendi; c) effettua pratiche di assunzione e segue l'*iter* di promozione, attribuzione di classi di merito, cessazioni dal servizio, trasferimenti, aspettative, occupandosi – per quanto di competenza della gestione delle risorse umane; d) propone e valuta piani di formazione e percorsi di crescita professionali; e) svolge le pratiche relative alle assicurazioni contro gli infortuni e intrattiene i rapporti operativi con le compagnie assicuratrici; f) cura i dati anagrafici del personale», ivi, art. 16, par. 2, lett. a)-f).

<sup>500</sup> Cfr. *Statuto del Revisore Generale*, 22 febbraio 2015, artt. 1-2.

<sup>501</sup> Fanno parte dell'organico, un Revisore Generale e due revisori aggiunti.



riconosciute nel settore rilevante per le sue attività»<sup>502</sup>. L'Ufficio, che non ha un precedente analogo nella Curia Romana, va ad assumere parte dei compiti che spettavano alla Prefettura per gli Affari Economici della Santa Sede<sup>503</sup>.

In piena autonomia indipendenza, sulle base delle migliori prassi internazionali seguite in materia di pubblica amministrazione e seguendo un proprio programma di revisione, tale organismo attua una annuale verifica contabile e amministrativa sugli enti monitorati, svolge, su richiesta del CE, revisioni *ad hoc*<sup>504</sup> e riceve le segnalazioni di eventuali anomalie nell'impiego

---

<sup>502</sup> Cfr. *Statuto del Revisore Generale*, cit. art. 5. Nello specifico, al par. 2 si evidenzia che: «Per la nomina del Revisore Generale e dei Revisori aggiunti, il Cardinale Coordinatore del Consiglio per l'Economia, sentito il Segretario di Stato e il Prefetto della Segreteria per l'Economia e dopo aver svolto tutte le necessarie verifiche riguardo le qualità personali e la competenza dei candidati, sottopone al Santo Padre una lista di almeno tre candidati».

<sup>503</sup> Cfr. Arrieta, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 325. L'A. sottolinea che l'ufficio della Prefettura degli Affari economici «dovrebbe scomparire in quanto una parte delle sue funzioni sono passate a quest'Ufficio e le altre sono defluite nella Segreteria per l'Economia». Infatti, «l'art. 176 *Pastor Bonus* stabiliva che “spetta alla Prefettura la vigilanza e il controllo sulle Amministrazioni che dipendono dalla Santa Sede o che ad essa fanno capo, quale che sia l'autonomia di cui possano godere”. Le nuove norme hanno ovviamente assegnato una parte del controllo alla Segreteria per l'Economia, mentre il Revisore viene incaricato di fare la revisione contabile con gli specifici poteri di autonoma indagine e di denuncia che l'art. 179 della *Pastor Bonus* affidava anche alla Prefettura». Per un'excursus storico sull'istituzione di tale ufficio, v. Dalla Torre, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Considerazioni generali*, cit., p. 278, in quale sottolinea che la Prefettura fu istituita da Papa Paolo VI, nel quadro della riforma della Curia Romana attuata con la Cost. Ap. «Regimini Ecclesiae Universae» (1967). L'organo era modellato secondo «paradigmi statuali», in particolare quelli offerti dai Ministeri del Bilancio e dalle Corti dei conti; in effetti scopo della Prefettura era quello di amministrare i beni della Santa Sede ed esercitare su di essi un'azione di controllo e di vigilanza. Originariamente disciplinata negli artt. 117-121 della citata cost. Ap. «Regimini Ecclesiae Universae», veniva successivamente regolamentata nella Cost. Ap. «Pastor Bonus» (1982) di Giovanni Paolo II, agli artt. 176-179, che sostanzialmente confermava le funzioni attribuite *ab origine*.

<sup>504</sup> Cfr. *Statuto del Revisore Generale*, 22 febbraio 2015, cit., art. 2, par. 2: «Il Revisore Generale effettua, in particolare, revisioni specifiche sugli enti e amministrazioni di cui all'art. 1, par. 1 ogniqualvolta vi siano ragionevoli motivi per sospettare che: a) l'attuazione di iniziative e attività si discosti in modo sostanziale da indirizzi, bilanci preventivi e progetti

o utilizzazione di risorse finanziarie, proponendo alle autorità interessate l'adozione di provvedimenti appropriati per eliminare tali irregolarità. Ha, inoltre, facoltà di condurre indagini ed ispezioni *in loco*, informando il CE e la SE di eventuali irregolarità rilevate a seguito delle predette visite; nell'ipotesi in cui sospetti che beni, attività o transazioni finanziarie siano in qualche modo connesse con attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, invia tempestiva segnalazione all'AIF. Infine, qualora riscontri prove concrete di esistenza di attività criminose, informa la competente autorità giudiziaria<sup>505</sup>.

Nel complesso dell'analisi svolta si deduce chiaramente che vi sono due finalità rilevanti per i nuovi organismi, ossia la tutela dei beni e l'efficienza dell'amministrazione degli stessi; entrambe vanno perseguite a mezzo dell'attribuzione delle competenze di vigilare e controllare, nonché di emanare istruzioni da esercitarsi nel rispetto dell'amministrazione posta in essere dal proprietario dei beni»<sup>506</sup>.

### ***9.3. Allineamento dell'organizzazione della Santa Sede alle necessità dei tempi: la rinnovata struttura dell'APSA.***

Con *Motu Proprio* «Confermando una tradizione»<sup>507</sup>, si aggiunge un altro importante tassello alla riforma della Curia Romana, tuttora *in itinere*.

---

approvati; b) vi siano anomalie nell'impiego o nell'attribuzione di risorse finanziarie o materiali; c) vi siano irregolarità nella tenuta dei bilanci o delle scritture contabili; d) vi siano significative irregolarità nella concessione di appalti o di contratti per servizi esterni o nello svolgimento di transazioni o alienazioni; e) sia stato commesso un atto di corruzione, appropriazione indebita o frode a danno di uno degli enti o amministrazioni di cui all'art. 1, par. 1».

<sup>505</sup> Ivi, art. 4.

<sup>506</sup> Cfr. Begus, *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Brevi note di diritto patrimoniale*, cit., p. 289. Sul titolare del diritto all'amministrazione dei beni, si richiama il *Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal*, coram Stickler, deciso diei 29 septembris 1989, «Revista Española de Derecho Canónico», 38, 1991, p. 18.

<sup>507</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. In forma di *Motu Proprio* «Confermando una tradizione», per il trasferimento della Sezione Ordinaria dell'Amministrazione della Sede Apostolica alla Segreteria per l'Economia, 8 luglio 2014.

Infatti, nonostante alla data di emanazione del *Motu Proprio* «Fidelis Dispensator et Prudens» si confermava il ruolo dell'APSA come «Banca Centrale del Vaticano» con tutti i conseguenti obblighi e responsabilità delle istituzioni analoghe su scala europea e internazionale<sup>508</sup>, successivamente, nel luglio 2014, viene trasferita parte rilevante delle funzioni dell'APSA alla nuova Segreteria per l'Economia.

Costituita da Paolo VI<sup>509</sup>, l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA) trova disciplina nella Cost. Ap. *Pastor Bonus*<sup>510</sup> in cui le si

---

<sup>508</sup> Cfr. Comunicato sala stampa della Santa Sede, *Nuova struttura di coordinamento per gli affari economici e amministrativi della S. Sede e dello Stato Città del Vaticano*, 24 febbraio 2014, punto 6, <<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2014/02/24/0136/00288.pdf>>, ultima consultazione 26 settembre 2016.

<sup>509</sup> Cfr. Paolo VI, Cost. Ap. «*Regimini Ecclesiae Universae*», 15 agosto 1967, art. 123 e 124. Originariamente si stabiliva che «l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, presieduta dal Cardinale Presidente, assistito da un Consiglio di Padri Cardinali e coadiuvato da un Segretario, ha due sezioni: ordinaria e straordinaria» e «la *Sezione Ordinaria* adempie i compiti ad essa affidati riguardanti l'amministrazione, sotto la guida diretta di un Delegato. La *Sezione Straordinaria*, sotto la guida di un altro Delegato, s'interessa dei compiti ad essa affidati dal Sommo Pontefice, ed è regolata da proprie leggi speciali». Ulteriori note storiche: in origine, Papa Leone XIII con Chirografo del 9 agosto 1878 nominava il Cardinale Nina, Suo Segretario di Stato, Prefetto dei Sacri Palazzi e Amministratore del Patrimonio rimasto alla Santa Sede dopo il 1870. Con *Motu Proprio* dell'11 dicembre 1880 e 23 maggio 1883 nominava una Commissione di Cardinali per sovrintendere con voto consultivo all'Amministrazione dell'Obolo e del Patrimonio della Santa Sede. Successivamente (con *Motu Proprio* del 30 aprile 1891) si affidava a detta Commissione la diretta amministrazione del Patrimonio della Santa Sede, con incarico di estendere le sue cure a tutti gli altri rami e affari economici ad essa attinenti, stabilendo che la stessa e continuasse ad amministrare liberamente il Patrimonio, anche in tempo della Sede Vacante. Per meglio definire le funzioni di tale istituzione, Pio XI con *Motu Proprio* del 16 dicembre 1926 dispose la riunione degli Uffici amministrativi della Prefettura SS. PP. AA e della Sezione dei Dicasteri Ecclesiastici alla generale Amministrazione dei Beni della Santa Sede. Di conseguenza, il Dicastero risultava così costituito da due Sezioni, rispettivamente coordinate da due Delegati: la *Sezione Ordinaria*, che adempiva i compiti prima riservati all'Amministrazione dei Beni della Santa Sede, e la *Sezione Straordinaria*, costituita proprio da Pio XI con *Motu Proprio* del 7 giugno 1929 allo scopo di gestire i fondi versati dal Governo Italiano alla Santa Sede – in esecuzione della Convenzione finanziaria allegata al Trattato del Laterano dell'11 febbraio 1929 –, con

attribuisce competenza di amministrare i beni di proprietà della Santa Sede, nonché quelli mobili ad essa affidati da enti terzi, destinati a fornire fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia Romana. Tale Ufficio è presieduto da un Cardinale, assistito da un collegio di Cardinali e coadiuvato da un Prelato Segretario. Prima della riforma di Papa Francesco, l'APSA risultava costituita da due sezioni: la Sezione Ordinaria, con il compito di amministrare i beni affidati, avvalendosi anche della collaborazione di esperti; curare la gestione del personale della Santa Sede e di sovrintendere alla direzione amministrativa degli enti che fanno capo ad essa; provvedere a quanto è necessario per l'attività ordinaria dei dicasteri e, infine, gestire la contabilità e redigere il bilancio consuntivo e preventivo<sup>511</sup>. Di contro, la Sezione Straordinaria era competente nell'amministrazione dei beni mobili propri e di quelli ad essa affidati da altri enti della Santa Sede<sup>512</sup>.

Con il citato *Motu Proprio* dell'8 luglio 2014<sup>513</sup>, viene abrogata la Sezione Ordinaria, trasferendone alcune competenze alla Segreteria per l'Economia<sup>514</sup>. Nello specifico, alla Segreteria, ora, compete la gestione del patrimonio immobiliare intestato alla Santa Sede, mentre rimane all'APSA l'amministrazione del patrimonio mobiliare di titoli e valori<sup>515</sup>.

---

l'incarico di dedicarsi ai compiti in precedenza svolti dall'Amministrazione Speciale della Santa Sede.

<sup>510</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, Cost. Ap. *Pastor Bonus*, cit., artt. 172-174.

<sup>511</sup> Ivi, art. 174.

<sup>512</sup> Ivi, art. 175.

<sup>513</sup> Ai fini organizzativi si stabilisce, inoltre, che «il Prefetto della Segreteria per l'Economia costituirà una Commissione tecnica con lo scopo di facilitare il trasferimento delle competenze finora attribuite alla Sezione Ordinaria dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica e determinerà, a partire della data odierna, come dovranno risolversi le questioni pendenti presso la suddetta Sezione Ordinaria fino al completo trasferimento effettivo dei compiti», cfr. *Motu Proprio* «Confermando una tradizione», 8 luglio 2014, cit., art. 4.

<sup>514</sup> Inoltre, a seguito delle intervenute modifiche, è stata costituita una commissione per proporre le conseguenti necessarie variazioni al Regolamento del Dicastero, cfr. *APSA – note storiche*, <[http://www.vatican.va/roman\\_curia/uffici/apsa/documents/rc\\_apsa\\_20150606\\_note-storiche\\_it.html](http://www.vatican.va/roman_curia/uffici/apsa/documents/rc_apsa_20150606_note-storiche_it.html)>, ultima consultazione 27 settembre 2016.

<sup>515</sup> Si osserva comunque che il nuovo testo dell'art. 172 della *Pastor Bonus* pecca di chiarezza in quanto non contiene alcuna distinzione tra beni *mobili* e *immobili*, che consenta di delineare la competenza della Segreteria nella gestione immobiliare e quella residua dell'APSA nella

Per ciò che concerne la funzione di vigilanza, l'AIF nel rispetto dei principi di coerenza e di proporzionalità stabilito dalla citata Legge n. XVIII<sup>516</sup>, opera un controllo sulle attività di natura finanziaria svolte dall'APSA in maniera professionale, e non su quelle istituzionali che, invece, ricadono sotto un diverso regime normativo.

Infatti, l'attività di vigilanza, avviata nel 2012 e culminata nello svolgimento di un'ispezione *in loco*, ha consentito all'AIF di disporre la cessazione dei presupposti per l'attribuzione della qualifica di «ente che svolge professionalmente attività di natura finanziaria»: di conseguenza, l'APSA è fuoriuscita dall'ambito di competenza dell'AIF al termine del 2015<sup>517</sup>. In capo all'APSA permane, comunque, l'obbligo di registrazione e conservazione per dieci anni di tutti i dati, informazioni e documenti relativi alle attività sottoposte al regime di vigilanza, sempre accessibili all'AIF anche mediante ispezioni *in loco*, nonché l'obbligo di segnalazione di attività sospette secondo quanto stabilito dalla normativa antiriciclaggio vaticana<sup>518</sup>.

L'eventuale svolgimento in maniera professionale di attività di natura finanziaria da parte dell'APSA, comporterebbe di nuovo la sottoposizione dell'ente all'ambito di competenza dell'AIF, che tiene costantemente aggiornata la lista<sup>519</sup> degli enti sottoposti a vigilanza.

---

gestione patrimoniale. Di seguito il testo della norma: «1. Spetta a questo Ufficio di amministrare i beni di proprietà della Santa Sede destinati a fornire i fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia Romana. 2. L'Ufficio amministra anche i beni mobili ad esso affidati da altri enti della Santa Sede.»

<sup>516</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 7, comma 2: «Le politiche, procedure, misure e controlli richiesti dal presente titolo sono adottati e attuati in maniera coerente con: a) il contesto istituzionale, giuridico, economico, commerciale e professionale dello Stato; b) i rischi presenti nello Stato; c) la natura, le dimensioni e le attività dei soggetti obbligati; d) i rischi effettivi connessi alla categoria della controparte, paese o area geografica, tipologia di rapporto, prodotto o servizio, operazione o transazione, inclusi i canali di distribuzione».

<sup>517</sup> L'APSA attualmente ricade sotto il regime di vigilanza stabilito con *Motu Proprio* «Fidelis Dispensator et Prudens», 24 febbraio 2014, cit.

<sup>518</sup> Cfr. AIF, *Rapporto annuale*, anno IV, 2015, maggio 2016, cit., p. 11.

<sup>519</sup> Cfr. Legge XVIII, 8 ottobre 2013, art. 4, cit.

**10. Second Progress Report (8 dicembre 2015): Moneyval approva il nuovo assetto istituzionale e normativo per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.**

In data 8 dicembre 2015 l'Assemblea Plenaria di Moneyval ha approvato il secondo *Progress Report* della Santa Sede / Stato della Città del Vaticano<sup>520</sup>. L'adozione di questo ultimo rapporto segue quella del "Rapporto di valutazione" (*Mutual Evaluation Report*) del 4 luglio 2012, nonché quella del primo *Progress Report* del 9 dicembre 2013<sup>521</sup>.

Si evidenzia come, a seguito delle ultime riforme legislative, la Santa Sede abbia colmato tutte le lacune tecniche e normative ed abbia posto rimedio alle criticità individuate nei precedenti rapporti. Riscontrata, quindi, l'esistenza di un adeguato impianto normativo, i valutatori di Moneyval auspicano la realizzazione di concreti risultati, in termini di perseguimento penale, condanne e confisca, nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Per quanto riguarda l'ufficio del promotore di Giustizia, dal rapporto si evince che le indagini in corso hanno carattere internazionale o transnazionale e concernono reati commessi fuori del territorio vaticano. E' stata istituita – ed è operativa in modo efficiente – una rete internazionale, che consente sia agli

---

<sup>520</sup>Cfr. Council of Europe – Moneyval, *Progress report and written analysis by the Secretariat of Core Recommendations*, 8 dicembre 2015, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%20y/MONEYVAL\(2015\)36\\_HS\\_2nd3drRoundProgRep.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%20y/MONEYVAL(2015)36_HS_2nd3drRoundProgRep.pdf)>, ultima consultazione 25 settembre 2016.

<sup>521</sup> Cfr. Comunicato della Sala Stampa della Santa Sede (B0973): *Il Comitato di Moneyval adotta il «Second Progress Report» della Santa Sede / Stato della Città del Vaticano*, 09dicembre 2015, in <<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2015/12/09/0973/02179.htm>>, ultima consultazione 14 agosto 2016; v. anche *Nota della Sala Stampa della Santa Sede a proposito del Secondo Rapporto Periodico di Moneyval: alcuni elementi utili* (B0999), 15 dicembre 2015, in <<https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2015/12/15/0999/02231.htm>>, ultima consultazione 14 agosto 2016.

organi giudiziari che all'AIF di collaborare con le analoghe autorità di altri Stati esteri<sup>522</sup>.

Nel Rapporto<sup>523</sup> si sottolinea, inoltre, l'impegno profuso per ovviare a tutte le criticità riscontrate nella gestione dello IOR: infatti, sono state applicate tutte le misure destinate ad identificare l'identità dei correntisti, nonché, con decisione vincolante del Consiglio Direttivo, sono state dettate regole ferree per la determinazione delle categorie di clienti che possono detenere conti presso la banca vaticana. Nel 2014 l'Istituto è stato soggetto al controllo e al monitoraggio dell'AIF, che ha elaborato un «piano d'azione» specifico di vigilanza, tutt'ora in corso<sup>524</sup>.

Sul piano dell'adeguata verifica e delle segnalazioni di attività sospette, si rileva che il numero di segnalazioni è fortemente aumentato e l'AIF ha inviato trenta segnalazioni al Giudice istruttore con conseguente avvio di ventinove indagini per reato di riciclaggio. In attuazione delle recenti misure normative in tema di congelamento dei fondi, la Procura ha proceduto a bloccare undici milioni di euro, provenienti da attività potenzialmente sospette di collegamenti con illeciti penali.

Il Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sottolinea come, tuttavia, ad oggi non sia ancora intervenuta alcuna incriminazione in tema di riciclaggio di capitali: si raccomanda, quindi, una vigilanza costante ed efficiente che conduca la Gendarmeria e il Promotore di Giustizia ad ottenere risultati concreti nelle indagini in corso per tale reato.

Conformemente alle procedure di Moneyval, la Santa Sede dovrà presentare una nuova relazione aggiornata entro il dicembre 2017.

---

<sup>522</sup> Cfr. *Nota della Sala Stampa della Santa Sede a proposito del «Secondo Rapporto Periodico» di Moneyval (B0999)*, cit. Al riguardo si sottolinea che il Tribunale vaticano ha chiesto e ricevuto l'assistenza giudiziale reciproca (mediante rogatorie) di altri Stati esteri.

<sup>523</sup> Cfr. Council of Europe – Directorate of Communications, comunicato stampa DC 186(2015), in <<http://www.wcd.coe.int>>, ultima consultazione 14 agosto 2016.

<sup>524</sup> *Ibidem*.

## CAPITOLO III

### **Diritto penale vaticano. Tra tradizione e riforme**

SOMMARIO – 1. Le Leggi nn. VIII e IX del 2013. Armonizzazione del Diritto penale vaticano ai sistemi penali europei e internazionali – 2. Legge n. VIII: nuovo *corpus* di norme complementari al Codice penale vaticano – 3. Legge n. IX, modifiche ed integrazioni al Codice penale e di procedura penale. Repressione di condotte criminali nel contesto della cooperazione internazionale – 4. Nuove tipologie di reato: terrorismo ed eversione dei sistemi politici e democratici. Forme di contrasto e repressione per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali – 4.1. Misure contro soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale – 4.2. Il Comitato di sicurezza finanziaria (CO.SI.FI.). Analisi e coordinamento tra le Autorità vaticane competenti nel settore economico-finanziario – 5. Il reato di riciclaggio e autoriciclaggio nell'ordinamento penale vaticano – 6. Profili di comparazione giuridica con il sistema penale italiano: evoluzione normativa dell'art. 648 *bis* c.p. – 6.1. Il D.lgs. n. 231 del 2007: primo tentativo di penalizzazione del reato di auto riciclaggio nell'ordinamento nazionale – 6.2. La recente introduzione del reato di autoriciclaggio nel Codice penale italiano: prime criticità nell'interpretazione e applicazione della norma – 7. Nuove forme di illecito di diritto (para)penale vaticano: *societas delinquere potest*. La previsione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche – 8. La riforma del 2013: la rinnovata disciplina della responsabilità degli enti. Comparazione con la normativa italiana.

#### ***1. Leggi nn. VIII e IX del 2013. Armonizzazione del Diritto penale vaticano ai sistemi penali europei e internazionali.***

Le leggi approvate l'11 luglio 2013 dalla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano realizzano un intervento normativo di ampia portata, richiesto in funzione del servizio che questo Stato, assolutamente peculiare ed unico nel suo genere, è chiamato a svolgere a beneficio della Sede Apostolica. Tali leggi, pur senza riformare in radice il sistema penale, lo rivedono in alcuni aspetti e lo completano in altri, soddisfacendo una pluralità di esigenze. Da un lato, infatti, si prosegue e si sviluppa l'adeguamento dell'ordinamento giuridico vaticano, in continuità con l'azione intrapresa da



Benedetto XVI a partire dal 2010, in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. In tale prospettiva si è provveduto a dare attuazione, tra le altre, alle previsioni contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale, nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, alla Convenzione internazionale del 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo, nonché nelle altre convenzioni che definiscono e tipizzano le condotte di terrorismo<sup>525</sup>. Dall'altro lato, le nuove leggi introducono anche figure criminose indicate in altre convenzioni internazionali, già ratificate dalla Santa Sede e che ora ricevono attuazione anche nell'ordinamento interno<sup>526</sup>. Di interesse evidenziare che un'intera sezione (Legge n. VIII, Titolo III) è dedicata ai delitti contro l'umanità, tra cui il genocidio e gli altri crimini previsti dal diritto internazionale consuetudinario, sulla falsariga delle disposizioni dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 1998. Dal punto di vista sostanziale, infine, degne di nota sono ancora la revisione dei delitti contro la pubblica amministrazione, in linea con le previsioni contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione, nonché l'abolizione della pena dell'ergastolo, sostituita con la pena della reclusione da trenta a trentacinque anni<sup>527</sup>.

Nonostante l'innegabile novità di molte norme incriminatrici contenute in queste leggi, non sarebbe tuttavia corretto pensare che le condotte in esse

---

<sup>525</sup> Per un'approfondita trattazione della normativa internazionale in tema di contrasto al riciclaggio, v. A. Cimica, *I riflessi economico-giuridici della normativa antiriciclaggio vaticana nel contesto internazionale*, Macerata, eum, 2016, pp. 57-68.

<sup>526</sup> Tra queste convenzioni possono menzionarsi: la Convenzione del 1984 contro la tortura ed altre pene, o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; la Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo ed i suoi Protocolli facoltativi del 2000; le Convenzioni di Ginevra del 1949 contro i crimini di guerra.

<sup>527</sup> Cfr. D. Mamberti, *Testo di presentazione del Segretario per i rapporti della Santa Sede con gli Stati del Motu Proprio di Papa Francesco in materia penale e in materia di sanzioni amministrative*, 11 luglio 2013, in [http://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/2013/documents/rc-seg-st-20130711\\_mamberti-presentazione\\_it.html](http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2013/documents/rc-seg-st-20130711_mamberti-presentazione_it.html), ultima consultazione 6 ottobre 2016.

sanzionate fossero in precedenza penalmente lecite. Esse venivano, infatti, comunque punite nella legislazione vaticana, sia pure in base a titoli di reato più generici ed ampi. L'introduzione delle nuove disposizioni consente, invece, di individuare con maggiore certezza e definizione le fattispecie illecite, così da soddisfare i parametri internazionali, adeguando le sanzioni alla specifica gravità dei fatti<sup>528</sup>.

La riforma penale è, infine, completata dall'adozione da parte di Papa Francesco di uno specifico *Motu Proprio*<sup>529</sup>, che estende la portata delle norme contenute in queste leggi penali anche ai membri, gli ufficiali e i dipendenti dei vari organismi della Curia Romana, delle Istituzioni ad essa collegate, degli enti dipendenti dalla Santa Sede e delle persone giuridiche canoniche, nonché ai legati pontifici ed al personale di ruolo diplomatico della Santa Sede. Tale estensione ha lo scopo di rendere perseguibili, da parte degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano, i reati previsti in queste leggi anche nel caso in cui il fatto fosse commesso al di fuori dei confini dello Stato stesso. In altri termini, si opera una estensione della giurisdizione dell'apparato (giurisdizionale) vaticano ai reati commessi contro la sicurezza, gli interessi fondamentali o il patrimonio della Santa Sede, ai delitti espressamente disciplinati nelle Leggi VIII e IX, nonché ad «ogni altro reato la cui repressione è richiesta da un accordo internazionale ratificato dalla Santa Sede, se l'autore si trova nello Stato della Città del Vaticano e non è estradato all'estero»<sup>530</sup>. In sostanza, il giudice vaticano, da organo di giustizia statale, finisce ormai per assumere le funzioni di Autorità giudiziaria ultrastatale. La sua giurisdizione si estende oltre lo Stato; del resto l'esperienza contemporanea – al di là del diritto canonico – ci mostra che la giurisdizione penale non è più monopolio esclusivo dello Stato e marchio della sua sovranità<sup>531</sup>.

Al fine di meglio organizzare e disciplinare un intervento normativo dai contenuti così ampi si è, quindi, provveduto a redigere due leggi distinte. Nella legge n. VIII, sono state riunite tutte le norme recanti modifiche al Codice penale ed al Codice di procedura penale; nella legge n. IX, sono state, invece,

---

<sup>528</sup> *Ibidem*.

<sup>529</sup> Cfr., Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «Ai nostri tempi», 11 luglio 2013, cit.

<sup>530</sup> Ivi, parag. 1.

<sup>531</sup> Cfr. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., p. 143.

previste norme le cui caratteristiche non consentivano una loro omogenea collocazione all'interno della struttura del codice e che, per tale motivo, sono state collocate in una legge penale *a latere*, che per tale motivo può bene definirsi complementare<sup>532</sup>.

## ***2. Legge n. VIII: nuovo corpus di norme complementari al Codice penale vaticano.***

La Legge VIII pone in essere un'importante opera di innovazione e aggiornamento del Codice penale vaticano, che si è resa necessaria in quanto nel corso degli anni la Santa Sede (in nome e per dello Stato della Città del Vaticano) ha ratificato, come detto, molteplici Convenzioni internazionali, per cui si richiedeva inevitabilmente la definizione di corrispondenti fattispecie penali al fine della repressione di determinate condotte criminose; inoltre, con l'introduzione dell'articolata normativa antiriciclaggio, risultava funzionale definire determinate tipologie di reato, che vedono sullo sfondo il fenomeno globale del terrorismo.

Nello specifico, la Legge n. VIII, in esame, consta di undici Titoli in cui si articola una nuova disciplina inerente varie tipologie di reato, tra cui: delitti contro la persona, contro i minori, contro l'umanità; delitti in materia di terrorismo e di eversione<sup>533</sup>; delitti mediante ordigni esplosivi o concertati materiale nucleare; contro la sicurezza della navigazione (marittima o aerea), degli aeroporti o delle piattaforme aeree; contro le persone che godono di protezione internazionale. Infine, una corposa regolamentazione delle fattispecie penali in tema di sostanze stupefacenti o psicotrope e di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato<sup>534</sup>. Va sottolineato che alcune delle nuove figure criminose introdotte (ad esempio, i delitti contro la sicurezza della navigazione marittima o aerea o contro la sicurezza degli aeroporti o delle piattaforme fisse) potrebbero apparire eccessive in relazione alla realtà geografica dello Stato della Città del Vaticano.

---

<sup>532</sup> Cfr. Mamberti, *Testo di presentazione*, cit.

<sup>533</sup> V., *infra*, par. 4.

<sup>534</sup> V., *infra*, par. 6.

Tali disposizioni però assolvono, da un lato, alla funzione di rispettare i parametri internazionali stabiliti in materia di contrasto al terrorismo; dall'altro concorrono, in ossequio alla condizione della c.d. «doppia punibilità», a consentire l'estradizione di quanti, imputati o condannati per tali delitti commessi all'estero, si fossero in ipotesi rifugiati nello Stato della Città del Vaticano<sup>535</sup>.

Nello specifico, di particolare interesse appare l'introduzione, tra i delitti contro la persona, del reato di discriminazione razziale<sup>536</sup>.

Per «discriminazione razziale» il legislatore vaticano intende ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica<sup>537</sup>. Parimenti si prevede l'incriminazione e la condanna per chiunque promuova, costituisca, organizzi o diriga associazioni che si propongono il compimento di attività di propaganda di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale o che incitino alla discriminazione razziale<sup>538</sup>.

Si prevede, inoltre, l'incriminazione di altre due ipotesi delittuose: la tratta di persone<sup>539</sup> e la tortura<sup>540</sup>. Nello specifico, la tortura si sostanzia nella

---

<sup>535</sup> Cfr. Mamberti, *Testo di presentazione*, cit.

<sup>536</sup> Cfr. Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit., art. 1.

<sup>537</sup> Ivi, art. 1, commi 2-3. Si stabilisce la pena della reclusione da cinque a dieci anni, per chiunque (reato comune) ponga in essere condotte ben tipizzate nella norma di legge, tra cui si annoverano: «diffondere idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale; incitare alla discriminazione razziale; per motivi razziali o etnici, il commettere atti violenti o incita a tali atti contro ogni razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica; supportare in ogni modo attività volte alla discriminazione razziale, anche finanziandole».

<sup>538</sup> Ivi, comma 4. Inoltre, si punisce (con reclusione da tre a sette anni), il solo fatto di partecipare intenzionalmente all'associazione.

<sup>539</sup> Ivi, art. 2. Al riguardo, la norma in esame prevede che: «Chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 145 del codice penale ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe con violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittando di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o dietro promessa o corresponsione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare

condotta del pubblico ufficiale incaricato di funzioni giurisdizionali, di polizia giudiziaria o inerenti l'ordine pubblico<sup>541</sup>, che infligge ad una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni<sup>542</sup>. Sul piano sanzionatorio, tale delitto è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e sono inoltre, previste delle aggravanti<sup>543</sup>.

Il legislatore vaticano ha contemplato poi la categoria dei delitti contro l'umanità, tra cui trova disciplina il reato di genocidio<sup>544</sup>.

Tale fattispecie delittuosa si concreta nella condotta di chi, nell'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, commette uno dei seguenti atti tipizzati: uccidere membri del gruppo; sottoporre deliberatamente persone appartenenti al gruppo a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso<sup>545</sup>; cagionare gravi lesioni all'integrità fisica o psichica di persone appartenenti al gruppo; imporre misure volte ad impedire le nascite in seno al gruppo;

---

o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, è punito con la reclusione da otto a vent'anni. 2. La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al comma 1 sono commessi in danno di un minore o sono diretti alla sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi».

<sup>540</sup> Ivi, art. 3.

<sup>541</sup> *Ibidem*. «Nonché chiunque agisca a titolo ufficiale con funzioni analoghe o simili, o sotto istigazione di questi, oppure con il suo consenso espresso o tacito»; si tratta, quindi, di reato proprio, che può essere commesso soltanto da colui che ha lo status precisato dalla norma.

<sup>542</sup> *Ibidem*. Inoltre, anche al fine di «punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, ovvero al fine di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, ovvero per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione».

<sup>543</sup> Ivi, art. 3, comma 2: si prevede un aumento della metà della pena edittale se dal delitto consegue una lesione grave ovvero il delitto è commesso in danno di un minore, mentre la pena è raddoppiata se dal delitto consegue una lesione gravissima. Se dal delitto, invece, deriva come conseguenza non voluta la morte della persona, la pena è della reclusione non inferiore a quindici anni. Infine, al 4° comma, si specifica che il delitto non sussiste quando il dolore o le sofferenze derivano da misure o sanzioni legittime, ad esse inerenti o da esse provocate.

<sup>544</sup> Ivi, art. 14, lett. a)-e).

<sup>545</sup> *Ibidem*. Per queste due ipotesi di condotte tipiche, più gravi, si prevede la reclusione da trenta a trentacinque anni.

trasferire con la forza minori, appartenenti al gruppo, ad una compagine diversa<sup>546</sup>.

Tra gli «altri delitti contro l'umanità»<sup>547</sup>, rientrano anche la condotta di chi commette, nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro la popolazione civile, uno dei seguenti delitti: omicidio; sterminio<sup>548</sup>; riduzione in schiavitù<sup>549</sup>; deportazione o trasferimento forzato della popolazione<sup>550</sup>; imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale; tortura; stupro; schiavitù sessuale e prostituzione forzata, sterilizzazione forzata (e altre forme di violenza sessuale di pari gravità); persecuzione<sup>551</sup> contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di sesso, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale; sparizione forzata delle persone<sup>552</sup>; segregazione razziale (*apartheid*)<sup>553</sup>; altri

---

<sup>546</sup> *Ibidem*. Per tali condotte invece si prevede la reclusione non inferiore a quindici anni.

<sup>547</sup> Ivi, art. 15.

<sup>548</sup> Ivi, art. 13, comma 1, lett. b): per «sterminio» si intende «il sottoporre intenzionalmente le persone a condizioni di vita dirette a cagionare la distruzione di parte della popolazione».

<sup>549</sup> Ivi, art. 13, comma 1, lett. c): per «riduzione in schiavitù», si intende «l'esercizio su di una persona di uno o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel corso del traffico di persone, in particolare di donne e minori a fini di sfruttamento sessuale».

<sup>550</sup> Ivi, art. 13, comma 1, lett. d): per «deportazione o trasferimento forzato della popolazione», si intende «la rimozione delle persone, per mezzo di espulsione o con altri mezzi coercitivi, dalla regione nella quale le stesse si trovano legittimamente, in assenza di ragioni previste dal diritto internazionale che lo consentano».

<sup>551</sup> Ivi, art. 13, comma 1, lett. e): per «persecuzione», si intende «la intenzionale e grave privazione dei diritti fondamentali in violazione del diritto internazionale, per ragioni connesse all'identità del gruppo o della collettività».

<sup>552</sup> Ivi, art. 13, comma 1, lett. g): per «sparizione forzata delle persone», si intende «l'arresto, la detenzione o il rapimento di persone da parte o con l'autorizzazione, il supporto o l'acquiescenza di uno Stato o organizzazione politica, che in seguito rifiutino di riconoscere la privazione della libertà o di dare informazioni sulla sorte di tali persone o sul luogo ove le stesse si trovino, nell'intento di sottrarle alla protezione della legge per un prolungato periodo di tempo».

<sup>553</sup> Ivi, art. 13, comma 1, lett. f): per «segregazione razziale (*apartheid*)», si intendono «gli atti di cui agli articoli 1, comma 2, e 15, lettere a), b), c), d), e), f), g), h) ed i), commessi nel

atti inumani diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale. Nelle ipotesi delittuose più gravi dell'omicidio o dello sterminio, è prevista la reclusione da trenta a trentacinque anni, mentre in tutte le altre ipotesi, il delitto è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni.

Il delitto inerente ai «crimini di guerra»<sup>554</sup>, invece, prevede la reclusione non inferiore ai venti anni, per chi commetta o abbia dato ordine di commettere, nell'ambito di un conflitto armato<sup>555</sup>, sia internazionale che non internazionale<sup>556</sup>, una delle seguenti condotte: dirigere intenzionalmente attacchi contro la popolazione civile in quanto tale o contro civili che non partecipano direttamente alle ostilità, oppure contro beni di carattere civile che non sono obiettivi militari, (compreso, quindi, l'attaccare o bombardare con qualsiasi mezzo, città, villaggi, abitazioni o costruzioni che non sono difesi, e che non costituiscano obiettivi militari); saccheggiare città o località, ancorché prese d'assalto; lanciare intenzionalmente attacchi nella consapevolezza che gli stessi avranno come conseguenza la perdita di vite umane tra la popolazione civile, lesioni a civili o danni diffusi<sup>557</sup>; uccidere o prendere in ostaggio una o

---

contesto di un regime istituzionalizzato di oppressione sistematica e di dominio da parte di un gruppo razziale su di un altro o altri gruppi razziali, ed al fine di perpetuare tale regime».

<sup>554</sup> Ivi, Titolo IV, rubricato «crimini di guerra».

<sup>555</sup> Ivi, art. 16, comma 1, lett. a): per «*conflitto armato internazionale*», si intende «la guerra dichiarata o il conflitto armato tra due o più Stati, anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto da uno di essi; i casi di occupazione totale o parziale del territorio di uno Stato, anche se tale occupazione non incontrasse resistenza militare alcuna; i casi in cui un popolo lotta contro la dominazione coloniale, l'occupazione straniera o contro un regime razzista, nell'esercizio del diritto di autodeterminazione riconosciuto dal diritto internazionale».

<sup>556</sup> Ivi, art. 16, comma 1, lett. b): per «*conflitto armato non internazionale*», si intende «il conflitto armato che si svolge sul territorio di uno Stato fra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di un comando responsabile, esercitano, su una parte del territorio, un controllo tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concertate, nonché di osservare il diritto internazionale umanitario, ma non le situazioni di tensioni o disordini interni, le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi».

<sup>557</sup> Ivi, art. 17, comma 1, lett. d). Tali danni devono essere «duraturi e gravi», nonché «manifestamente eccessivi rispetto all'insieme dei concreti e diretti vantaggi militari previsti».

più persone protette<sup>558</sup>; disporre un dislocamento della popolazione civile per ragioni correlate al conflitto, se non lo richiedano la sicurezza dei civili coinvolti o inderogabili ragioni militari<sup>559</sup>; infine, deportare, trasferire o detenere illegalmente una o più persone protette, nonché costringerle a prestare servizio nelle forze armate di una potenza nemica<sup>560</sup>.

---

<sup>558</sup> Ivi, art. 16, comma 1, lett. c): per «*persona protetta*», si intende «una persona che non partecipa direttamente alle ostilità e che è protetta dalle norme delle Convenzioni di Ginevra, ivi compresi i civili, il personale religioso, il personale sanitario, i membri delle Forze Armate che hanno deposto le armi e coloro che sono posti fuori combattimento da malattia, ferita, detenzione o qualsiasi altra causa». Tra le altre condotte elencate nella lettera della norma - ivi, art. 17, lett. g)-m) - si annoverano: uccidere o ferire a tradimento individui appartenenti alla nazione o all'esercito nemico; torturare, cagionare volontariamente grandi sofferenze o gravi lesioni all'integrità fisica o alla salute di una o più persone protette, nonché assoggettare una o più persone protette a mutilazioni fisiche o ad esperimenti medici o scientifici di qualsiasi tipo, non giustificati da trattamenti medici, dentari o ospedalieri delle persone coinvolte né compiuti nel loro interesse; violare la dignità della persona, utilizzando trattamenti umilianti e degradanti (compresi lo stuprare, ridurre in schiavitù sessuale, costringere alla prostituzione, imporre la sterilizzazione e commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente violazione grave delle Convenzioni di Ginevra. V., anche, ivi, art. 16, comma 1, lett. d): per «*Convenzioni di Ginevra*», si intende «la Prima Convenzione di Ginevra, per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, del 12 agosto 1949; la Seconda Convenzione di Ginevra, per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare, del 12 agosto 1949; la Terza Convenzione di Ginevra, relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, del 12 agosto 1949; la Quarta Convenzione di Ginevra, per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, del 12 agosto 1949; il Primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, dell'8 giugno 1977; il Secondo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, dell'8 giugno 1977».

<sup>559</sup> Ivi, art. 17, comma 1, lett. k), «incluso il trasferimento, diretto o indiretto, ad opera della potenza occupante, di parte della propria popolazione civile nei territori occupati o la deportazione e il trasferimento di tutta o di parte della popolazione del territorio occupato all'interno o all'esterno di tale territorio».

<sup>560</sup> Ivi, art. 17, comma 1, lett. m), «compreso il costringere i cittadini della nazione nemica, anche se al servizio del belligerante prima dell'inizio della guerra, a prendere parte ad operazioni di guerra dirette contro il proprio Paese». Tra le altre numerose condotte indicate nella norma - ivi, art. 17, lett. n)-v) - si elencano: «utilizzare armi, proiettili, materie e metodi di guerra con caratteristiche tali da cagionare lesioni superflue o sofferenze non necessarie, o che per loro natura colpiscono in modo indiscriminato, in violazione del diritto internazionale



In tale ambito si punisce anche il delitto di maneggio<sup>561</sup> di materiale nucleare<sup>562</sup>, appropriazione illecita di tale materiale<sup>563</sup>, nonché di minaccia<sup>564</sup>,

---

dei conflitti armati; utilizzare veleno o armi velenose, gas asfissianti, gas tossici o gas simili, armi biologiche, nonché tutti i liquidi, le sostanze o strumenti analoghi; affamare intenzionalmente, come metodo di guerra, i civili privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso il fatto di impedire volontariamente l'invio dei soccorsi previsti dalle Convenzioni di Ginevra; utilizzare la presenza di un civile o di altra persona protetta per evitare che taluni siti, zone o forze militari divengano il bersaglio di operazioni militari; dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati al culto, all'educazione, all'arte, alla scienza, a scopi umanitari, a monumenti storici, a ospedali e luoghi dove sono riuniti i malati ed i feriti, purché tali edifici non siano obiettivi militari; distruggere o confiscare beni del nemico, salvo che la confisca o la distruzione siano richieste dalle necessità della guerra; dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici, materiali, personale ed unità e mezzi di trasporto sanitari che usano, in conformità con il diritto internazionale, gli emblemi distintivi previsti dalle Convenzioni di Ginevra, oppure che sono utilizzati nell'ambito di una missione di soccorso umanitario o di mantenimento della pace, nella misura in cui gli stessi hanno diritto alla protezione accordata ai civili ed alle proprietà civili previste dal diritto internazionale dei conflitti armati; fare uso improprio della bandiera bianca, della bandiera o delle insegne militari e dell'uniforme del nemico o delle Nazioni Unite, nonché degli emblemi distintivi della Convenzione di Ginevra, cagionando in tal modo la perdita di vite umane o gravi lesioni personali; reclutare o arruolare minori di età inferiore ai quindici anni nelle forze armate nazionali o farli partecipare attivamente alle ostilità».

Con riflessi sul piano processualistico, ivi, art. 17, lett. w)-x), «privare volontariamente un prigioniero di guerra o altra persona protetta del suo diritto ad un equo e regolare processo, compreso l'emettere sentenze ed eseguirle senza un preventivo giudizio, svolto dinanzi un tribunale regolarmente costituito che offre tutte le garanzie giudiziarie generalmente riconosciute come indispensabili; dichiarare aboliti, sospesi od improcedibili in giudizio diritti ed azioni dei cittadini della nazione nemica».

<sup>561</sup> Ivi, art. 28: «Chiunque ricetta, detiene, usa, cede, altera, aliena o disperde materiale nucleare, senza averne facoltà e in modo che cagionino o possano cagionare: a) la morte o gravi lesioni corporali; b) considerevoli danni ai beni; è punito, nel caso previsto dalla lettera a), con la pena della reclusione non inferiore ai quindici anni e, nel caso previsto dalla lettera b), con la pena della reclusione da sette a dodici anni».

<sup>562</sup> Ivi, art. 25, comma 1, lett. e): per «materiale nucleare», si intende il plutonio, eccetto quello la cui concentrazione isotopica di plutonio 238 supera l'80%, l'uranio arricchito d'uranio 235 o 233, l'uranio contenente la miscela d'isotopi che si trova in natura in forme diverse da quelle di minerale o residui di minerale, nonché ogni materia contenente uno o più dei detti elementi o isotopi».

sempre mediante materiale nucleare. Tale ultimo reato si sostanzia nella condotta di colui che minacci di impiegare materiale nucleare per uccidere o ferire gravemente altre persone o cagionare danni considerevoli ai beni ed è punito con la reclusione da quattro a dieci anni. Nell'ipotesi in cui il delitto sia commesso al fine di costringere lo Stato Città del Vaticano o la Santa Sede, trova applicazione la legge vaticana, anche qualora sia stato consumato all'estero.

Non sussiste illecito penale, quando i fatti descritti nelle norme citate siano commessi dalle forze armate in periodo di conflitto armato ovvero nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, secondo le norme del diritto internazionale.

Tra le nuove fattispecie delittuose previste della Legge n. VIII, si riscontrano, inoltre, i delitti contro la sicurezza della navigazione marittima o aerea o contro la sicurezza degli aeroporti o piattaforme fisse<sup>565</sup>.

Al riguardo, per ciò che concerne la messa in pericolo della sicurezza navale aeroportuale<sup>566</sup>, il legislatore vaticano ha previsto la reclusione da sette a quattordici anni per colui che, con violenza o minaccia s'impadronisce di una nave<sup>567</sup> o di un aeromobile in volo<sup>568</sup> o ne esercita il controllo<sup>569</sup>; mentre con la

---

<sup>563</sup> Ivi, art. 29: «1. Chiunque commette furto di materiale nucleare o lo sottrae o se ne appropria indebitamente, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni. 2. Chiunque estorce materiale nucleare mediante minacce, ricorso alla forza o ad altra forma d'intimidazione, è punito con la reclusione da cinque a dodici anni».

<sup>564</sup> Ivi, art. 30: «1. Chiunque minaccia di impiegare materiale nucleare per uccidere o ferire gravemente altre persone o cagionare danni considerevoli ai beni, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni. 2. Chiunque commette il reato di cui al primo comma al fine di costringere un terzo a fare o non fare un atto, è punito con la reclusione da cinque a dodici anni. 3. Quando il delitto è commesso al fine di costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale intergovernativa, la pena è aumentata. 4. Se il delitto è commesso al fine di costringere lo Stato o la Santa Sede, esso è punito secondo la legge vaticana ancorché sia stato consumato o tentato all'estero».

<sup>565</sup> Ivi, art. 31, comma 1, lett. d): per «*piattaforma fissa*», si intende «un'isola artificiale, una installazione o una struttura fissata in permanenza sul fondo del mare ai fini della esplorazione o dello sfruttamento di risorse o ad altri fini economici».

<sup>566</sup> Ivi, art. 32, rubricato «delitti contro la sicurezza della navigazione marittima o aerea».

<sup>567</sup> Ivi, art. 31, comma 1, lett. a): per «*nave*», si intende «un bastimento marittimo di qualsiasi tipo, che non sia fissato in permanenza al fondo del mare, compresi i congegni a portanza

reclusione non inferiore a quindici anni per chi distrugge una nave o un aeromobile in servizio<sup>570</sup>.

In particolare, si punisce anche la condotta di chi pregiudica la sicurezza nell'aeroporto<sup>571</sup>, mediante qualunque dispositivo, sostanza o arma; nonché, con violenza o minaccia, si impadronisce o distrugge una piattaforma fissa<sup>572</sup>.

---

dinamica, i sommergibili e tutti gli altri mezzi galleggianti, ad esclusione delle navi da guerra, delle navi appartenenti ad uno Stato o gestite da uno Stato quando sono utilizzate come navi da guerra ausiliarie o a fini doganali o di polizia, nonché delle navi che sono state ritirate dalla navigazione o sono state disarmate».

<sup>568</sup> Ivi, art. 31, comma 1, lett. b): per «*aeromobile in volo*», si intende «ogni aeromobile dal momento in cui, terminato l'imbarco, tutte le sue porte esterne sono state chiuse fino al momento in cui una di queste porte viene aperta per lo sbarco; in caso di atterraggio forzato, si considera che il volo continua finché l'autorità competente non assuma la responsabilità per l'aeromobile, le persone ed i beni a bordo»

<sup>569</sup> Ivi, art. 32, commi 3-6. «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compia uno dei seguenti atti: a) un atto di violenza nei confronti di una persona che si trova a bordo di una nave o di un aeromobile in volo; b) causi danni ad una nave o ad un aeromobile in servizio o al carico di essi; c) collochi o faccia collocare su una nave o su un aeromobile in servizio, con qualsiasi mezzo, un dispositivo o una sostanza atta a distruggere o a causare danni alla nave o all'aeromobile o al carico di essi; d) distrugga o danneggi installazioni o servizi di navigazione marittima o aerea o ne alteri il funzionamento; e) comunichi informazioni che sa essere erronee; è punito, quando tale atto sia di natura tale da mettere in pericolo o pregiudicare la sicurezza della navigazione marittima o aerea, con la reclusione da cinque a dieci anni. 4. Qualora dalle condotte, consumate o tentate, previste dal presente articolo derivi: a) la morte di una o più persone, il colpevole è punito con la reclusione da trenta a trentacinque anni; b) la lesione personale di una o più persone, alla pena prevista dal presente articolo si aggiunge quella prevista per il delitto di lesione personale. 5. Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque istiga qualcuno a commettere o minaccia di commettere alcuno dei delitti di cui al presente articolo, è punito con la reclusione da tre a sei anni. 6. I delitti previsti dal presente articolo sono altresì puniti secondo la legge vaticana anche se l'aeromobile a bordo del quale il delitto è commesso atterra sul territorio dello Stato mentre il presunto autore del delitto si trova ancora a bordo; nonché nel caso in cui il delitto sia commesso contro un aeromobile o a bordo di un aeromobile dato in noleggio, senza equipaggio, ad un cittadino dello Stato o a persona domiciliata nel territorio dello Stato».

<sup>570</sup> Ivi, art. 31, comma 1, lett. c): per «*aeromobile in servizio*», si intende «ogni aeromobile dal momento in cui il personale a terra o l'equipaggio comincia a prepararlo in vista di un volo determinato fino allo spirare di un termine di ventiquattro ore dopo ogni atterraggio; il periodo di servizio comprende in ogni caso la totalità del tempo durante il quale l'aeromobile è in volo ai sensi della lettera b) di questo articolo».

Trova nuova formulazione il reato di pirateria<sup>573</sup>, precedentemente introdotto dall'art. 23 *bis*, Legge n. CLXVI, del 24 aprile 2012<sup>574</sup>. Al riguardo, si prevede la reclusione da dieci a venti anni per le ipotesi di sequestro, rapina o qualsiasi atto illecito di violenza, commessi a fini privati dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati e rivolti contro altra nave o altro aeromobile nonché contro persone / beni da essi trasportati.

Un intero titolo della Legge n. VIII<sup>575</sup> viene, invece, dedicato ai delitti contro le persone che godono di protezione internazionale<sup>576</sup>. Nello specifico, chiunque ne cagiona la morte, è punito con la reclusione non inferiore a

---

<sup>571</sup> Ivi, art. 33, rubricato «delitti contro la sicurezza degli aeroporti».

<sup>572</sup> Ivi, art. 34, rubricato «delitti contro la sicurezza delle piattaforme fisse»

<sup>573</sup> Ivi, art. 36, che incrimina la condotta di pirateria.

<sup>574</sup> Cfr. Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., art. 23 *bis*: «*Nel codice penale, al Libro II «Dei delitti in specie», Titolo VII «Dei delitti contro l'incolumità pubblica», Capo I «Dell'incendio, della inondazione, della sommersione e di altri delitti di comune pericolo», dopo l'articolo 311 è aggiunto l'articolo 311 bis del seguente tenore: «1. Il sequestro, la rapina o qualsiasi atto illecito di violenza commessi a fini privati dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati, e rivolti contro un'altra nave o aeromobile o contro persone o beni da essi trasportati, è punito con la reclusione da dieci a venti anni. 2. Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede»».*

<sup>575</sup> Cfr. Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit., Titolo VIII, artt. 38-40, in materia di «delitti contro le persone che godono di protezione internazionale».

<sup>576</sup> Ivi, art. 39. E' opportuno sottolineare che in base all'art. 38: per «*persona che gode di protezione internazionale*» si intende: a) ogni capo di Stato, ivi compreso ogni membro di un organo collegiale che esplica le funzioni di capo di Stato in virtù della costituzione del proprio Stato, quando si trova fuori del territorio del proprio Stato, nonché i familiari che lo accompagnano; b) ogni capo di Governo ed ogni ministro degli affari esteri, quando si trova fuori del territorio del proprio Stato, nonché i familiari che lo accompagnano; c) ogni rappresentante o funzionario di uno Stato o della Santa Sede e ogni altro funzionario o agente di un'organizzazione intergovernativa che, al momento e nel luogo in cui un reato viene commesso contro la sua persona, i suoi locali ufficiali, il suo domicilio privato o i suoi mezzi di trasporto, abbia secondo il diritto internazionale titolo ad una protezione speciale contro ogni attentato alla propria persona, libertà o dignità, nonché i familiari conviventi».

ventuno anni; mentre in ipotesi di lesione<sup>577</sup> o di sequestro la pena è diminuita<sup>578</sup>.

Inoltre, tali delitti, commessi in danno di soggetto che gode di protezione internazionale, in virtù delle funzioni che esercita in nome dello Stato o della Santa Sede, sono puniti secondo la legge vaticana ancorché siano stati commessi all'estero<sup>579</sup>.

Particolare interesse rilievo ricopre la disciplina in materia sostanze stupefacenti<sup>580</sup> e psicotrope<sup>581</sup>, in relazione alla quale il legislatore punisce il

---

<sup>577</sup> Tuttavia, se la lesione è grave si applica la pena della reclusione da quattro a otto anni. Se la lesione è gravissima si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni (ivi, art. 39, 2 comma).

<sup>578</sup> Nello specifico: reclusione da tre a sei anni (lesione) e da cinque a dieci anni (sequestro). Inoltre, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, ricorrendo alla violenza e prendendo di mira i locali ufficiali, l'alloggio privato o i mezzi di trasporto di una persona che gode di protezione internazionale, mette in pericolo la sua persona o la sua libertà, è punito con la reclusione da quattro a otto anni. Infine, anche solo la minaccia di commettere uno dei predetti delitti, comporta la reclusione da uno a quattro anni», ivi, art. 39, commi 4 e 5.

<sup>579</sup> Ivi, art. 40. Il secondo comma di tale disposto prevede che: «Sono altresì puniti secondo la legge vaticana l'istigazione, la minaccia o il tentativo di commettere alcuno dei delitti di cui al presente titolo, anche se svolti, in tutto o in parte, all'estero, sempre che il delitto istigato, minacciato o tentato sia stato compiuto o avrebbe dovuto essere compiuto nel territorio dello Stato ai sensi dell'articolo 3 del codice penale».

<sup>580</sup> Ivi, art. 41, comma 1, lett. a): per «*sostanza stupefacente*», si intende «ogni sostanza di origine naturale o di sintesi figurante alla Tabella I o alla Tabella II della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, così come modificata dal Protocollo del 1972, nonché ogni sostanza indicata in un apposito elenco che può essere approvato dalla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano». Alla lettera c), sempre di tale norma si specifica, inoltre che con il termine «Tabella I» e «Tabella II», si fa riferimento alle liste di sostanze annesse alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988 e successive modificazioni».

<sup>581</sup> Ivi, art. 41, comma 1, lett. b): per «*sostanza psicotropa*», si intende «ogni sostanza, avente origine naturale o di sintesi, oppure ogni prodotto naturale della Tabella I, II, III o IV della Convenzione del 1971 sulle sostanze psicotrope, nonché ogni sostanza indicata in un apposito elenco che può essere approvato dalla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano».

delitto di produzione, traffico e detenzione di tali sostanze, nonché l'associazione finalizzata al traffico illecito delle stesse<sup>582</sup>.

Nello specifico, chiunque, senza esservi autorizzato, «coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché chi è dedito alla coltivazione del papavero da oppio, dell'albero della coca o della pianta di canapa indiana, ai fini della produzione di stupefacenti, è punito con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da euro ventiseimila a euro duecentosessantamila»<sup>583</sup>.

Alla stessa pena soggiace anche chi detiene o acquista sostanze stupefacenti o psicotrope ai fini delle condotte predette, nonché chi fabbrica, trasporta o distribuisce attrezzature di materiali o di sostanze, con la consapevolezza che esse sono finalizzate alla coltivazione, produzione o fabbricazione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope<sup>584</sup>.

In ipotesi di associazione (costituita da tre o più persone)<sup>585</sup>, finalizzata al traffico illecito di tali sostanze, si punisce, inoltre, con reclusione non inferiore a venti anni chi la promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia; di

---

<sup>582</sup> Il reato di produzione e traffico di sostanze stupefacenti e psicotrope era precedentemente disciplinato agli artt. 20-23 della Legge CXXXVII del 30 dicembre 2010 (e successive modificazioni e integrazioni).

<sup>583</sup> Ivi, art. 42, che incrimina la condotta di «produzione, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti e psicotrope».

<sup>584</sup> Per le ipotesi di attenuanti e aggravanti, ivi, art. 42, commi 3-6: «3. Quando, per i mezzi, per la modalità o le circostanze del reato ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dal presente articolo sono di lieve entità, si applicano le pene della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro tremila a euro ventiseimila. 4. Nel caso di cui la quantità delle sostanze è tale da fare ritenere che le stesse siano destinate ad un uso esclusivamente personale, si applica la pena della reclusione da un mese ad un anno e della multa fino a euro mille. 5. La pena è aumentata se il reato è commesso da tre o più persone in concorso tra loro. 6. Le pene previste dal presente articolo sono diminuite dalla metà a due terzi per chi si sia efficacemente adoperato al fine di evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti».

<sup>585</sup> Ivi, art. 43, rubricato «associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».

contro, è prevista una pena minore (reclusione non inferiore a dieci anni), per la condotta di mera partecipazione. La pena, invece, è aumentata se il numero degli associati è di dieci o più, o se tra i partecipanti vi sono persone dedite all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope.

L'associazione, infine, si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in un luogo di deposito; in tale ipotesi la pena non può essere inferiore ai ventiquattro anni di reclusione<sup>586</sup>.

### ***3. Legge n. IX, modifiche ed integrazioni al Codice penale e di procedura penale. Repressione di condotte criminali nel contesto della cooperazione internazionale.***

Nello Stato della Città del Vaticano sono vigenti, come già indicato, il Codice penale italiano ed il Codice di procedura penale italiano recepiti con la Legge 7 giugno 1929, n. II.<sup>587</sup>

Al riguardo, si è reso opportuno l'aggiornamento di alcune disposizioni al fine di una più efficace repressione di determinate condotte criminose,

---

<sup>586</sup> Altre ipotesi aggravanti della pena sono previste nell'art. 44, norma cit: «1. Le pene previste per i delitti di cui all'articolo 42 sono aumentate da un terzo alla metà: a) nei casi in cui le sostanze stupefacenti e psicotrope sono consegnate o comunque destinate a un minore; b) per chi ha indotto una persona dedita all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope a commettere il reato o a cooperare nella commissione del reato; c) se il fatto è stato commesso da persona armata o camuffata; d) se le sostanze stupefacenti o psicotrope sono adulterate o commiste ad altre in modo che ne risulti accentuata la potenzialità lesiva. 2. Se il fatto riguarda quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope le pene sono aumentate dalla metà a due terzi. 3. L'autorità giudiziaria con la condanna dispone la confisca e la distruzione delle sostanze stupefacenti o psicotrope, salva l'applicazione dell'articolo 36, comma 4, del codice penale». E' inoltre prevista una peculiare ipotesi di reato proprio commesso dal medico (ivi, art. 45) che rilascia prescrizioni di sostanze stupefacenti o psicotrope per uso non terapeutico; al riguardo si applicano le stesse pene previste per l'ipotesi di produzione, traffico e detenzione. Inoltre, « il reato di cui all'articolo 42 non sussiste riguardo all'acquisto di sostanze stupefacenti o psicotrope da parte delle farmacie e al loro acquisto, vendita o cessione in dose e forma di medicinali, sulla base di prescrizioni mediche».

<sup>587</sup> Cfr. Legge n. LXXI, *Sulle Fonti del diritto*, 1° ottobre 2008, cit., artt. 7 e 8.

comprese quelle aventi rilevanza transnazionale. La Legge n. IX ha apportato, quindi, delle modificazioni ed integrazioni sia al Codice penale vaticano, sia al Codice di procedura penale, aggiornandolo e adeguandolo ai parametri richiesti a livello comunitario e internazionale.

Nello specifico, con tale riforma si sono integralmente sostituiti i primi articoli del Codice penale, che disciplinano l'applicazione della legge vaticana nelle ipotesi di reato commesso nello Stato<sup>588</sup> o all'estero<sup>589</sup>. In quest'ultima ipotesi, si stabilisce che viene punito con la legge vaticana, chiunque compia all'estero uno dei reati tassativamente indicati nella norma, ossia: delitti contro la sicurezza dello Stato; delitti di contraffazione del sigillo dello Stato e di uso di tale sigillo contraffatto; delitti di falsità in monete dello Stato, o in valori di bollo o in carte di pubblico credito vaticano; delitti commessi da pubblici ufficiali a servizio dello Stato, abusando dei poteri o violando i doveri inerenti alle loro funzioni; ogni altro reato per il quale speciali disposizioni di legge o convenzioni internazionali ratificate stabiliscono l'applicabilità della legge vaticana<sup>590</sup>.

Si disciplinano, inoltre, le fattispecie specifiche del delitto commesso in territorio estero dal cittadino vaticano<sup>591</sup> (e, in tal caso, si applica la legge vaticana qualora per tale reato commesso, si preveda una pena non inferiore nel

---

<sup>588</sup> Cfr. Legge n. IX, 11 luglio 2013, cit., art. 1, «Il testo dell'articolo 3 del codice penale è integralmente sostituito dal seguente: “1. Chiunque commette un reato nel territorio dello Stato è punito secondo la legge vaticana. 2. Il reato si considera commesso nel territorio dello Stato quando l'azione o l'omissione che lo costituisce è ivi avvenuta in tutto o in parte, ovvero si è ivi verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione od omissione. 3. Si considera altresì commesso nel territorio dello Stato il reato commesso a bordo di una nave battente bandiera dello Stato o di un aeromobile di Stato o immatricolato in conformità alla legislazione dello Stato al tempo della commissione del reato».

<sup>589</sup> Ivi, art. 2, in tema di «reati commessi all'estero».

<sup>590</sup> Ivi, art. 2, comma 2. Sempre applicando la normativa vaticana, viene punito chiunque commetta in territorio estero un reato, la cui repressione è richiesta da un accordo internazionale ratificato, se l'autore si trova nello Stato e non è estradato all'estero.

<sup>591</sup> Ivi, art. 3, in tema di «delitto commesso dal cittadino all'estero».



minimo a tre anni), nonché del delitto commesso all'estero contro lo Stato o il cittadino<sup>592</sup>.

Qualora ricorrano fattispecie di reato commesso all'estero, il legislatore vaticano ha previsto una nuova disciplina *ad hoc* per il concorso di giurisdizione<sup>593</sup> e per l'estradizione<sup>594</sup>.

Nel primo caso, quando il cittadino o lo straniero sia stato giudicato all'estero, non si può procedere contro di lui per lo stesso fatto (*ne bis in idem*), salvo richiesta della Segreteria di Stato; qualora, invece, il giudizio seguito all'estero sia rinnovato nello Stato, si computa la pena scontata all'estero.

Per ciò che concerne l'estradizione, invece, essa non può essere ammessa quando sussistano seri motivi per ritenere che la relativa richiesta sia stata presentata al solo fine di perseguire o di punire una persona per motivi di razza, di religione, di nazionalità, di origine etnica o di opinioni politiche, ovvero nello Stato richiedente il reo rischi di essere sottoposto a tortura o a pena di morte; in ultimo, viene negata se risulti contraria a interessi fondamentali dello Stato o della Santa Sede. Per verificare la ricorrenza delle prime due citate condizioni occorre tenere conto di tutte le considerazioni pertinenti, compresa l'esistenza, nello Stato richiedente, di un insieme di violazioni sistematiche, gravi, flagranti o massicce dei diritti dell'uomo<sup>595</sup>.

In ambito processuale, sempre in tema di estradizione<sup>596</sup>, si stabilisce che la persona estradata non possa essere sottoposta a restrizione della libertà

---

<sup>592</sup> Ivi, art. 4: «Il testo dell'articolo 6 del codice penale è integralmente sostituito dal seguente: «Fuori dei casi previsti negli articoli precedenti, lo straniero che commette in territorio estero un delitto contro lo Stato o contro un cittadino per il quale la legge vaticana stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni, è punito secondo la legge medesima su richiesta della Segreteria di Stato.

Quando un cittadino è persona offesa dal delitto occorre altresì la querela di parte. In questi casi, nonché in quelli previsti dall'articolo 4, comma 2, e dall'articolo 5, la pena è diminuita di un terzo»».

<sup>593</sup> Ivi, art. 5, che disciplina il «concorso di giurisdizione».

<sup>594</sup> Ivi, art. 6, che riforma la disciplina in tema di «estradizione».

<sup>595</sup> Ivi, art. 6, comma 2.

<sup>596</sup> Ivi, art. 45, norma cit., in conseguenza del quale, nel codice di procedura penale, al libro IV «Della esecuzione e di alcuni procedimenti speciali», titolo V «Dei rapporti giurisdizionali tra

personale<sup>597</sup> in esecuzione di una pena o misura di sicurezza, né assoggettata ad altra misura restrittiva della libertà personale, per un fatto anteriore diverso da quello per il quale l'extradizione è stata concessa. In ultimo, sempre in tale ambito, è importante sottolineare che nessuno dei reati di cui alla legge in esame possa essere considerato come un reato fiscale, come un reato politico (o ad esso connesso) o ispirato da motivi politici, al fine di negare l'extradizione o l'assistenza giudiziaria<sup>598</sup>.

Vertendo su altri aspetti, è interessante analizzare come sia data nuova disciplina alla confisca, sia nel Codice penale<sup>599</sup> che in quello di procedura penale<sup>600</sup>.

---

le autorità italiane e le straniere”, capo III «Della estradizione» è aggiunto l'articolo 650 *bis* «Limiti all'extradizione».

<sup>597</sup>*Ibidem*. Si applica, invece la misura della restrizione della libertà personale qualora «vi sia l'espresso consenso dello Stato estero o che l'extradato, avendone avuta la possibilità, non abbia lasciato il territorio dello Stato trascorsi quarantacinque giorni dalla sua definitiva liberazione ovvero che, dopo averlo lasciato, vi abbia fatto volontariamente ritorno».

<sup>598</sup> Ivi, art. 46, sempre in materia di «extradizione».

<sup>599</sup> Ivi, art. 8, rubricato «confisca e blocco preventive dei beni».

<sup>600</sup> Ivi, art. 41: «Il testo dell'articolo 639 del codice di procedura penale è integralmente sostituito dal seguente: “La richiesta di assistenza giudiziaria può altresì avere ad oggetto:a) la confisca o l'esecuzione di un provvedimento di confisca sui beni indicati all'articolo36 del codice penale;b) l'identificazione o il sequestro dei beni di cui all'articolo 36 del codice penale ai fini di un'eventuale confisca; c) un ordine di esibizione o il sequestro di documenti bancari, finanziari o commerciali. Oltre alle informazioni di cui all'articolo 637, le richieste di assistenza giudiziaria di cui al comma 1 dovranno altresì: a) descrivere i beni da confiscare ed esporre i fatti sui quali la richiesta è fondata così da permettere allo Stato richiesto la pronuncia di una decisione di confisca secondo la legge; b) nel caso di richiesta di esecuzione di un provvedimento di confisca, trasmettere unacopia autentica del provvedimento, nonché esporre i fatti e dare le informazioni occorrenti per la sua esecuzione; c) nel caso di richiesta ai sensi del comma 1, lettera b), esporre i fatti e le ragioni a fondamento della richiesta, nonché indicare dettagliatamente le azioni richieste. Laddove ne ricorrano le condizioni, il tribunale adotta i provvedimenti, anche cautelari,occorrenti per l'esecuzione della richiesta. I beni confiscati ai sensi del presente articolo sono acquisiti al patrimonio della Santa Sede. Tuttavia, su istanza dello Stato richiedente, il tribunale può disporre la restituzione, intutto o in parte, dei beni confiscati, al fine di risarcire le vittime del reato o restituire detti beni ai loro legittimi proprietari”».

La nuova formulazione dell'art. 36 del Codice penale vaticano stabilisce, infatti, che nel caso di condanna, il giudice ordina la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato nonché delle *res* che ne sono il prodotto, il profitto o il prezzo o che ne costituiscono l'impiego<sup>601</sup>. E' sempre ordinata la confisca delle cose, la cui fabbricazione, uso, detenzione o alienazione costituisca reato, anche se non è stata pronunciata condanna<sup>602</sup>, nonché (sempre) di tutte quelle *res* che appartengono o sono possedute o gestite, direttamente o indirettamente, dalle associazioni criminali, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede<sup>603</sup>.

Quando non sia possibile procedere alla confisca dei beni concretamente individuati, il giudice dispone quella per equivalente di denaro contante, beni o risorse economiche, che risultino essere di proprietà o posseduti dal condannato, fatti comunque salvi i diritti dei terzi in buona fede<sup>604</sup>.

Sul piano preventivo, l'Autorità giudiziaria adotta misure cautelari, incluso il sequestro, al fine di prevenire la vendita, il trasferimento o la disposizione

---

<sup>601</sup> Ivi, art. 8, comma 3, in base al quale, la confisca di tali *res* non è ordinata se la *res* appartiene a persona estranea al reato, cui spetta la restituzione.

<sup>602</sup> Ivi, art. 8, comma 4, in relazione al quale si stabilisce che per quanto concerne tali beni, la confisca non è ordinata se la cosa appartiene a persona estranea al reato e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa. Inoltre, tale disposizione si applica anche alle «cose risultanti dalla trasformazione, conversione o confusione delle cose suscettibili di confisca, nonché agli incassi o ad altri vantaggi che ne derivino», ivi, art. 8, comma 5.

<sup>603</sup> La tutela dei terzi in buona fede in ipotesi di confisca dei beni, viene disciplinata in maniera specifica nell'art. 9, in relazione al quale, al libro I, «Dei reati e delle pene in generale», titolo II, «Delle pene», si aggiunge, nel codice penale, l'articolo 36 bis del seguente tenore «Nell'ordinare la confisca dei beni il giudice dichiara la nullità dei contratti e degli atti di disposizione aventi ad oggetto i beni confiscati quando risulta che i terzi erano a conoscenza o avrebbero dovuto conoscere che i beni oggetto del contratto o dell'atto di disposizione rientrano tra quelli di cui all'articolo 36, commi 1, 2, 5 e 6. L'azione di nullità è promossa dal promotore di giustizia ed al relativo giudizio si applicano le norme concernenti l'azione civile nel processo penale. I terzi in buona fede, che hanno diritto alla restituzione di beni sottoposti a sequestro o ad altra misura cautelare, possono intervenire nel giudizio e chiederne la restituzione. I terzi in buona fede, che hanno diritto alla restituzione di beni confiscati, possono promuovere un giudizio civile per l'accertamento del loro diritto e la conseguente restituzione dei beni ovvero, in difetto, per il risarcimento del danno».

<sup>604</sup> Cfr. Legge n. IX, 11 luglio 2013, cit., art. 8, comma 6.

del denaro contante, dei beni o delle risorse economiche possibili oggetto di confisca, nonché provvedimenti che consentano di identificare, rintracciare e disporre il blocco preventivo<sup>605</sup> del denaro contante, dei beni o delle risorse economiche possibili oggetto di confisca, fatti sempre salvi i diritti dei terzi in buona fede.

Salvo diversa previsione di legge, si indica espressamente che i beni confiscati sono acquisiti al patrimonio della Santa Sede<sup>606</sup>.

Proseguendo nella rassegna delle innovazioni introdotte dal legislatore nel luglio 2013, è opportuno soffermarsi sull'introduzione di del reato di divulgazione di notizie e documenti<sup>607</sup>, in relazione al quale si punisce<sup>608</sup> la condotta di colui che si procuri illegittimamente o riveli notizie o documenti di cui è vietata la divulgazione. La pena è aumentata (reclusione da quattro a otto anni) se la condotta ha avuto ad oggetto notizie o documenti concernenti gli interessi fondamentali o i rapporti diplomatici della Santa Sede o dello Stato<sup>609</sup>.

Interessante risulta anche analizzare altri due delitti introdotti *ex novo* nel Codice penale vaticano. *In primis*, la riduzione e mantenimento in schiavitù<sup>610</sup> che si concreta nella condotta di colui che eserciti su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduca o

---

<sup>605</sup> Ivi, art. 8, comma 9: «Per “blocco preventivo” si intende: a) con riferimento ai beni, il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo, gestione o accesso, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che ne consente l'uso, compresa la gestione di portafogli titoli; b) con riferimento alle risorse economiche, il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione, inclusi la vendita, la locazione o la costituzione di qualsiasi altro diritto reale o di garanzia, al fine di ottenere in qualsiasi modo beni o servizi».

<sup>606</sup> Sul raffronto tra la disciplina della confisca prevista nella Legge IX in esame e quella prevista a seguito di commissione del reato di riciclaggio di denaro v., *infra*, par. 5.

<sup>607</sup> Cfr., Legge n. IX, 11 luglio 2013, cit., art. 10, in conseguenza del quale, nel Codice penale vaticano, al libro II «Dei delitti in specie», titolo I «Dei delitti contro la sicurezza dello Stato», capo I «Dei delitti contro la Patria», dopo l'articolo 116 è aggiunto l'articolo 116 *bis*».

<sup>608</sup> Con la reclusione da sei mesi a due anni o con la multa da euro mille ad euro cinquemila.

<sup>609</sup> La pena invece è ridotta (reclusione da sei mesi a due anni) se tale fatto è stato commesso non dolosamente ma colposamente, cfr., codice penale vaticano, (nuovo) art. 116 *bis*, comma 3.

<sup>610</sup> Cfr. Legge n. IX, 11 luglio 2013, cit., art. 11, rubricato «riduzione o mantenimento in schiavitù».

mantenga una persona in uno stato di soggezione<sup>611</sup> continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio e, comunque, a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento; per tale delitto è prevista la reclusione da otto a venti anni.

Il delitto di sequestro di persona<sup>612</sup>, invece, che si concretizza nella privazione della libertà personale altrui, viene punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa sino a diecimila euro.

Un aumento considerevole della pena<sup>613</sup> è prevista nelle peculiare ipotesi che il reo sequestri una persona e minacci di ucciderla, di ferirla o di continuare a detenerla al fine di costringere un terzo a compiere un qualsivoglia atto o ad astenersene in quanto condizione esplicita o implicita della sua liberazione<sup>614</sup>.

Sempre in tema di modifiche al Codice penale vaticano e anche in relazione alle tematiche trattate, risulta fondamentale soffermarsi sulla nuova definizione di pubblico ufficiale e sui reati (propri) che possono essere da questo commessi. Va sottolineato, infatti, che l'art. 21 della Legge n. IX in esame, sostituisce integralmente l'art. 207 del Codice penale vaticano; in base alla nuova formulazione, per «pubblico ufficiale», agli effetti della legge penale si intende: «qualsiasi persona titolare di un mandato legislativo, amministrativo o giudiziario nello Stato, sia esso nominativo o elettivo, a titolo permanente o

---

<sup>611</sup> Cfr. Codice penale vaticano, (nuovo) art. 145, comma 2: «Ai fini del presente articolo, la riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittando di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona».

<sup>612</sup> Cfr. Legge n. IX, 11 luglio 2013, cit., art. 12, in tema di «sequestro di persona».

<sup>613</sup> Reclusione da quattro a dieci anni e con la multa da euro cinquemila a euro quindicimila.

<sup>614</sup> Si prevedono poi specifiche attenuanti e aggravanti ai commi 3-5 del nuovo art. 146, codice penale vaticano, introdotto, appunto, dall'art. 12 della Legge n. IX dell'11 luglio 2013, cit.; al riguardo: «3. Se il delitto è commesso contro un ascendente, un discendente o il coniuge, contro un pubblico ufficiale a causa dell'esercizio delle sue funzioni, ovvero se dal fatto derivi un grave danno alla persona, alla salute o ai beni dell'offeso, ovvero se il delitto è commesso a fine di lucro, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni e con la multa non inferiore a euro quindicimila. 4. Se il delitto è commesso in danno di due o più persone, la pena è aumentata da un terzo alla metà. 5. La pena è diminuita da un sesto alla metà se il colpevole rilascia spontaneamente in libertà la persona prima di ogni atto di procedimento, senza aver conseguito alcun vantaggio e senza averle cagionato danni all'incolumità fisica».

temporaneo, remunerato o gratuito, qualunque sia il suo livello gerarchico; qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione, anche per un organismo pubblico od una pubblica impresa, o che fornisca un pubblico servizio».

Nello specifico, invece, per «pubblico ufficiale straniero», si fa riferimento a qualsiasi persona che, ai sensi della legislazione di uno Stato estero, sia titolare di un mandato legislativo, amministrativo o giudiziario per quello Stato, sia esso nominativo o elettivo, nonché qualsiasi persona investita di una pubblica funzione per uno Stato estero, per un pubblico organismo o per una pubblica impresa di uno Stato estero<sup>615</sup>; «funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica»: si sostanzia nel soggetto autorizzato da tale organizzazione ad agire in suo nome<sup>616</sup>.

Di conseguenza, vengono modificati e sostituiti integralmente gli articoli che trattano dei reati (propri) commessi da chi ricopre la citata qualifica di pubblico ufficiale. Tra questi, si ricorda il peculato<sup>617</sup> che tipizza la condotta tipica di colui che sottrae, si appropria indebitamente o usa in modo illecito, a vantaggio proprio o di altri, qualsiasi bene a lui affidato a causa delle sue funzioni.

Si annoverano, inoltre, la concussione per costrizione<sup>618</sup> e per induzione<sup>619</sup>. La prima fattispecie si sostanzia nella condotta del pubblico ufficiale (o del pubblico ufficiale straniero o del funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica), che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, ovvero compiendo (o astenendosi dal compiere) un atto del suo ufficio in violazione delle leggi, costringa taluno a dare o promettere un indebito vantaggio per sé o per altri. In tal caso, si prevede, oltre alla reclusione<sup>620</sup> unita alla sanzione pecuniaria<sup>621</sup>, l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

---

<sup>615</sup> Cfr. Codice penale vaticano, art. 207, comma 1, lett. b).

<sup>616</sup> Ivi, lett. c).

<sup>617</sup> Cfr. Legge n. IX, 11 luglio 2013, cit., art. 13. Tale reato è punito con la reclusione da tre a cinque anni, con la interdizione perpetua dai pubblici uffici e con una multa non inferiore ad euro cinquemila. Tuttavia, se il danno è lieve o interamente risarcito prima dell'inizio del giudizio, la interdizione dai pubblici uffici è temporanea e la reclusione è da uno a tre anni.

<sup>618</sup> Ivi, art. 14, che sostituisce integralmente l'art. 169, comma 1, codice penale vaticano.

<sup>619</sup> Ivi, art. 15, che sostituisce integralmente l'art. 170, comma 1, codice penale vaticano.

<sup>620</sup> Da un minimo di quattro a un massimo di sette anni.

<sup>621</sup> Non inferiore a ventimila euro.

La seconda fattispecie delittuosa si concretizza, invece, nella condotta (sempre) del pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, ovvero compiendo (o astenendosi dal compiere) un atto del suo ufficio in violazione delle leggi, induce taluno a dare o promettere un indebito vantaggio per sé o per altri<sup>622</sup>.

Si elencano, inoltre, il reato di corruzione impropria<sup>623</sup>, corruzione propria<sup>624</sup>, abuso d'ufficio<sup>625</sup>, nonché il traffico di influenze<sup>626</sup>.

Riguardo a quest'ultimo, si incrimina<sup>627</sup> la condotta del pubblico ufficiale, (come pure il pubblico ufficiale straniero o il funzionario di un'organizzazione

---

<sup>622</sup> Cfr. Legge n. IX, 11 luglio 2013, cit., art. 15. La pena prevista è la reclusione da uno a quattro anni, con la interdizione temporanea dai pubblici uffici e con una multa non inferiore ad euro quindicimila.

<sup>623</sup> Ivi, art. 16, del seguente tenore: «Il testo dell'articolo 171 del codice penale è integralmente sostituito dal seguente: “Il pubblico ufficiale, il pubblico ufficiale straniero o il funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica, che sollecita od accetta, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per altri o che ne accetta l'offerta o la promessa, per compiere o per aver compiuto un atto del suo ufficio, è punito con la pena della reclusione da due a cinque anni, con la interdizione temporanea dai pubblici uffici e con una multa non inferiore ad euro cinquemila”».

<sup>624</sup> Ivi, art. 17: «Il testo dell'articolo 172, comma 1, del codice penale è sostituito dal seguente: “Il pubblico ufficiale, il pubblico ufficiale straniero o il funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica, che sollecita od accetta, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per altri, o che ne accetta l'offerta o la promessa, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, è punito con la reclusione da tre a sei anni, con la interdizione temporanea dai pubblici uffici e con una multa non inferiore ad euro diecimila”».

<sup>625</sup> Ivi, art. 19: «Il testo dell'articolo 175 del codice penale è sostituito dal seguente: “Salvo che il fatto costituisca un reato più grave, il pubblico ufficiale, il pubblico ufficiale straniero o il funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, compie o si astiene dal compiere un atto in violazione delle leggi, al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per altri, o arrecare ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da uno a cinque anni, con la interdizione temporanea dei pubblici uffici e con una multa non inferiore ad euro cinquemila. Alla stessa pena soggiace il pubblico ufficiale, il pubblico ufficiale straniero o il funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica, che, nell'esercizio delle sue funzioni, eccita alcuno a trasgredire alle leggi o ai provvedimenti dell'autorità”».

<sup>626</sup> Ivi, art. 20, con cui si sostituisce interamente l'art. 204 del Codice penale vaticano, riferito al reato di traffico di influenze.

internazionale pubblica) o ogni altra persona che solleciti o accetti, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per altri, al fine di abusare della sua influenza (reale o supposta), per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato o della Santa Sede.

Tra le innovazioni introdotte al Codice penale vaticano, si ricorda anche l'integrale riformulazione del reato di associazione criminale<sup>628</sup>. Nello specifico, si ha associazione criminale, qualora più persone si riuniscano allo scopo di commettere delitti o di conseguire vantaggi ingiusti, avvalendosi della forza di intimidazione del vincolo associativo; di conseguenza, la riformata disciplina prevede la reclusione (da tre a sette anni) per coloro che promuovono, costituiscono, organizzano o dirigono l'associazione. Pena inferiore<sup>629</sup> è, invece, prevista nell'ipotesi di partecipazione attiva e intenzionale all'associazione, ossia con la piena consapevolezza di contribuire al raggiungimento di scopi delittuosi; alla stessa pena soggiace anche chi organizza, dirige, facilita, incoraggia, favorisce o consiglia la commissione di un delitto che coinvolge l'associazione<sup>630</sup>. L'associazione, inoltre, si considera

---

<sup>627</sup> *Ibidem*. La pena è prevista nella reclusione da uno a cinque anni unita alla multa non inferiore a cinquemila euro. Inoltre, alla stessa pena soggiace anche chiunque promette, offre o concede ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio affinché detto ufficiale o detta persona abusi della sua influenza, reale o supposta, al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato o della Santa Sede un indebito vantaggio per sé o per altri. La sanzione dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, si aggiunge sempre alle pene comminate, quando il colpevole è un pubblico ufficiale.

<sup>628</sup> Ivi, art. 25, che va a sostituire il testo dell'art. 248, codice penale vaticano, inerente al reato di associazione criminale.

<sup>629</sup> In tale ipotesi, si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni.

<sup>630</sup> Al comma 3, art. 248, Codice penale vaticano, si contempla l'ipotesi aggravante: «Se l'associazione è diretta a commettere più delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, si applica la pena della reclusione da cinque a dieci anni nei casi previsti dal primo comma e da tre a sei anni nei casi previsti dal secondo comma»; mentre al comma 5, si delinea l'ipotesi del tentativo: «L'associazione per commettere un solo delitto punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni è punita, nel caso in cui il delitto non sia tentato, con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni. In caso di delitto tentato o consumato si applica la pena per esso prevista, se superiore».



armata<sup>631</sup> quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento dei loro scopi criminali, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in un luogo di deposito. Infine, in ogni caso, la pena è aumentata se il numero degli associati è pari o superiore a dieci.

Nell'ambito dei reati comuni, che possono essere commessi, quindi, da qualsiasi soggetto senza che questi debba ricoprire alcuna qualifica particolare, si ricorda l'introduzione *ex novo* del reato di corruzione nel settore privato<sup>632</sup>.

Tale fattispecie delittuosa si sostanzia nella condotta di chi, nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali, svolga funzioni direttive per conto di una persona giuridica privata o ne sia alle dipendenze, e che, a qualsiasi titolo, solleciti od accetti, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, per sé o per altri, al fine di compiere un atto del suo ufficio<sup>633</sup>.

Modifiche di rilievo vengono introdotte anche in punto di procedura. Tra di esse si possono menzionare: l'aggiornamento della disciplina della confisca, potenziata dall'introduzione della misura del blocco preventivo dei beni (c.d. congelamento); la riformulazione della normativa relativa alla cooperazione giudiziaria internazionale con l'adozione delle misure stabilite dalle convenzioni internazionali più recenti<sup>634</sup>.

---

<sup>631</sup> Ivi, comma 6: in tale caso la pena della reclusione va da un minimo di cinque anni a un massimo di quindici.

<sup>632</sup> Cfr. Legge n. IX, 11 luglio 2013, art. 28, per effetto del quale nel Codice penale vaticano, al libro II «Dei delitti in specie», titolo X «Dei delitti contro la proprietà», capo IV «Delle appropriazioni indebite» si aggiunto l'articolo 419 *bis*, «Corruzione nel settore privato».

<sup>633</sup> Ivi, art. 28, commi 2-3. Per tale condotta si prevede la reclusione da uno a tre anni e con una multa non inferiore ad euro cinquemila. Alla stessa pena soggiace, inoltre, chiunque, nell'ambito di attività economiche, finanziarie o commerciali, promette, offre o concede, a qualsiasi titolo, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, per sé o per altri, ad una persona che svolga funzioni direttive per conto di una persona giuridica privata o ne sia alle dipendenze, al fine di compiere un atto del suo ufficio. Se tali fatti, invece, sono commessi per omettere o ritardare (o per aver ommesso o ritardato) un atto d'ufficio, nonchè per compiere (o per aver compiuto) un atto contrario ai doveri di ufficio, la pena è aumentata da un terzo alla metà.

<sup>634</sup> Ivi, art. 37: «Il testo dell'articolo 635, del codice di procedura penale, è integralmente sostituito dal seguente: “Per quanto concerne le rogatorie, l'extradizione, gli effetti di condanne pronunciate all'estero, e altri rapporti relativi all'amministrazione della giustizia in materia penale, con le autorità di altri Stati, si osservano le convenzioni internazionali ratificate, gli usi

E' opportuno soffermarsi sull'introduzione del principio del giusto processo e della presunzione di innocenza dell'imputato<sup>635</sup>, in base al quale ogni imputato ha diritto ad un giudizio da svolgersi entro un termine ragionevole e deve essere presunto innocente finchè la colpevolezza non sia stata accertata legalmente.

Il principio del giusto processo viene da tempo rimarcato dalle Carte costituzionali, nonché dalle Convenzioni internazionali ed è simbolo sintomo ed indicatore di civiltà giuridica<sup>636</sup>.

Al di là dell'espressione tautologica (può infatti un processo essere ingiusto?), tra i requisiti per addivenire ad un processo equo si possono riscontrare il rispetto delle norme sul contraddittorio, sul diritto alla difesa, sulla parità tra le parti in causa, sulla terzietà del giudice e la sua imparzialità, e sulla sua ragionevole durata. Si evidenzia che il legislatore vaticano ha preferito discostarsi dalla terminologia utilizzata dalla nostra Carta Costituzionale (ragionevole durata) per mutuare l'espressione di «termine ragionevole» direttamente dalla normativa comunitaria<sup>637</sup>.

L'importanza di tale principio era già stata richiamata dai predecessori di Papa Francesco, in quanto «il giusto processo è oggetto di un diritto dei fedeli e

---

internazionali e le leggi; a quanto non sia per tal modo preveduto si applicano le seguenti disposizioni»». (v., anche, i seguenti artt. 39-40, sull'assistenza giudiziaria, le modalità e l'esecuzione della richiesta, il rifiuto o differimento).

<sup>635</sup> Ivi, art. 35, in cui si stabilisce che al libro III «Del giudizio», prima del Titolo I «Degli atti preliminari» del Codice di procedura penale è aggiunto l'articolo 350 *bis* del seguente tenore: «Ogni imputato ha diritto ad un giudizio da svolgersi secondo le norme del presente codice ed entro un termine ragionevole, tenuto conto della complessità del caso, nonché degli accertamenti da compiere e delle prove da acquisire. Ogni imputato è presunto innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata».

<sup>636</sup> Sul tema v. Dalla Torre, Boni, *Il Diritto penale vaticano*, cit., pp. 107 ss.; Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 189 ss.; G. Dalla Torre, *Qualche riflessione su processo canonico e principio del "giusto processo"*, in J. Kowal, J. Llobell (a cura di), *Iustitia et iudicium». Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz*, Città del Vaticano, Libreria editrice vaticana, 2010, vol. III, pp. 1297 ss.

<sup>637</sup> Cfr. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), Roma, 4 novembre 1950, art. 6.

costituisce al contempo un'esigenza del bene pubblico della Chiesa»<sup>638</sup>, dal momento che «il rispetto degli elementi essenziali del processo rientra fra gli istituti che la *recta ratio* impone ad ogni ordinamento giuridico»<sup>639</sup>.

Ulteriori fattispecie delittuose, inoltre erano già state introdotte anche dalla Legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010, poi modificate ed integrate dalla legge n. CLXVI del 24 aprile 2012. Tali fattispecie riguardano tra l'altro: la malversazione a danno dello Stato<sup>640</sup>, la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche<sup>641</sup>, l'indebita percezione di erogazione a danno dello Stato<sup>642</sup>, il contrabbando<sup>643</sup>, i reati contro l'ambiente<sup>644</sup>.

---

<sup>638</sup> Cfr. Giovanni Paolo II, *Allocuzione alla Rota romana*, 18 gennaio 1990, «AAS», LXXXII, 1990, p. 876.

<sup>639</sup> Cfr. Benedetto XVI, *Allocuzione alla Rota romana*, 28 gennaio 2006, «AAS», XCVIII, 2006, p. 136.

<sup>640</sup> Cfr. Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010 (e successive modificazioni ed integrazioni), cit., art. 9, rubricato «malversazione a danno dello Stato»: «Nel Libro II “Dei delitti in ispecie” Titolo X “Dei delitti contro la proprietà” Capo III “Truffa ed altre frodi” dopo l’articolo 416 è aggiunto l’articolo 416 bis del seguente tenore: “Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico od istituzione contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni”».

<sup>641</sup> Ivi, art.10, rubricato «truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche». Al riguardo, nel Libro II «Dei delitti in ispecie», Titolo X «Dei delitti contro la proprietà», Capo III «Truffa ed altre frodi» dopo l’articolo 416 *bis* è aggiunto l’articolo 416 *ter* del seguente tenore: «La pena è della reclusione da uno a sei anni e si procede d’ufficio se il fatto di cui all’articolo 413 riguarda contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici od istituzioni».

<sup>642</sup> Ivi, art. 11, rubricato «indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato»: «Nel Libro II “Dei delitti in ispecie”, al Titolo X “Dei delitti contro la proprietà”, Capo III “Truffa ed altre frodi” dopo l’articolo 416 *ter* è aggiunto l’articolo 416 *quater* del seguente tenore: “Salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall’articolo 413, chiunque mediante l’utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l’omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici od istituzioni è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se i fatti previsti sono di particolare tenuità le pene sono diminuite”».

<sup>643</sup> Ivi, art. 17 rubricato «Contrabbando». Nel codice penale, al Libro III «Delle contravvenzioni

---

in ispecie», Titolo I «Delle contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico», è aggiunto il Capo X «Contrabbando», nel cui ambito è collocato l'art. 459 *bis* del seguente tenore: «E' punito con l'arresto fino a due anni o, in alternativa, con la multa non minore di due e non maggiore di dieci volte i diritti dovuti chiunque: a) introduce merci estere attraverso il confine di terra in violazione delle prescrizioni, divieti e limitazioni stabiliti nel comma 2; b) è sorpreso con merci nascoste sulla persona o nei bagagli o nei colli o nelle suppellettili o fra merci di altro genere o di qualunque mezzo di trasporto, per sottrarle alla visita doganale; c) asporta merci dagli spazi doganali senza aver pagato i diritti dovuti o senza averne garantito il pagamento; d) porta merci fuori del territorio doganale, nelle condizioni previste nelle lettere precedenti, merci nazionali o nazionalizzate soggette ai diritti di confine. 2. Le merci possono attraversare la linea doganale soltanto nei punti stabiliti dall'ordinamento vigente. 3. Il confine con lo Stato italiano costituisce la linea doganale. 4. Il territorio circoscritto dalla linea doganale costituisce il territorio doganale. 5. Sono spazi doganali i locali in cui funziona un servizio di dogana, nonché le aree sulle quali la dogana esercita la vigilanza ed il controllo a mezzo dei suoi organi. La delimitazione degli spazi doganali è stabilita, tenendo conto della situazione di ciascuna località, dall'Autorità doganale. 6. Si considerano diritti tutti quei diritti che la dogana è tenuta a riscuotere in forza di una legge dello Stato. 7. Gli organi doganali, per assicurare l'osservanza delle disposizioni stabilite nel presente articolo, possono: a) procedere alla visita dei mezzi di trasporto di qualsiasi genere che attraversano la linea doganale in corrispondenza degli spazi doganali o che circolano negli spazi stessi; b) procedere alla visita dei bagagli e degli altri oggetti in possesso delle persone che attraversano la linea doganale in corrispondenza degli spazi doganali o che circolano negli spazi stessi; c) invitare coloro che per qualsiasi motivo circolano nell'ambito degli spazi doganali ad esibire gli oggetti ed i valori portati sulla persona; in caso di rifiuto ed ove sussistono fondati motivi di sospetto l'Autorità doganale può disporre, con provvedimento scritto dettagliatamente motivato, che le persone suddette vengano sottoposte a perquisizione personale; della perquisizione è redatto processo verbale che, insieme al provvedimento anzidetto, deve essere trasmesso entro quarantotto ore al Promotore di Giustizia; questi se riconosce legittimo il provvedimento, lo convalida entro le quarantotto successive».

<sup>644</sup> Ivi, art. 18, rubricato «reati contro l'ambiente». Nel Libro III «Delle contravvenzioni in ispecie», al Titolo II «Delle contravvenzioni concernenti l'incolumità pubblica» dopo il Capo II «Della rovina e delle omesse riparazioni di edifici» è aggiunto il Capo II *bis* «Della tutela dell'ambiente», nel cui ambito è collocato l'art. 472 *bis* del seguente tenore: «E' punito con la pena dell'arresto da sei mesi ad un anno o con la l'ammenda da euro duemilaseicento ad euro ventiseimila chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee. Alla stessa pena prevista dal comma uno soggiace chiunque cagiona l'inquinamento atmosferico. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da euro cinquemiladuecento ad euro cinquantaduemila se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose».

Con riferimento alle problematiche trattate, rivestono una particolare importanza taluni ulteriori reati come l'abuso di informazioni privilegiate<sup>645</sup> che prevede la reclusione da uno a sei anni e la multa da euro ventimila a euro tre milioni per chiunque, essendo in possesso di informazioni privilegiate in ragione della sua qualità (membro di organi di amministrazione, direzione o controllo dell'emittente), della partecipazione al capitale dell'emittente, ovvero dell'esercizio di un'attività lavorativa, di una professione o di una funzione, anche pubblica, o di un ufficio, ponga in essere le seguenti condotte: acquistare, vendere o compiere altre operazioni, direttamente o indirettamente, per conto proprio o per conto di terzi, su strumenti finanziari utilizzando le informazioni medesime<sup>646</sup>; comunicare tali informazioni ad altri, al di fuori del normale esercizio del lavoro, della professione, della funzione o dell'ufficio; raccomandare o indurre altri al compimento delle predette attività.

Inoltre, il giudice può aumentare la multa<sup>647</sup> quando, per la rilevante offensività del fatto, per le qualità personali del colpevole o per l'entità del prodotto o del profitto conseguito dal reato, essa appaia inadeguata anche se applicata al massimo.

Il reato di manipolazione del mercato<sup>648</sup>, prevede, invece, la reclusione da uno a sei anni e con la multa<sup>649</sup> da euro ventimila a euro cinquemilioni

---

<sup>645</sup> Ivi, art. 12, che ha introdotto nel Codice penale, al Libro II «Dei delitti in ispecie», Titolo VI «Dei delitti contro la fede pubblica» dopo il Capo V «Delle frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti», il Capo V *bis* «Abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato», nel cui ambito è collocato l'articolo 299 *bis*, rubricato «abuso di informazioni privilegiate».

<sup>646</sup> La stessa pena si applica a chiunque essendo in possesso di informazioni privilegiate a motivo della preparazione o esecuzione di attività delittuose compie taluna delle predette azioni.

<sup>647</sup> La multa è aumentata fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dal reato.

<sup>648</sup> Ivi, art. 13, che ha introdotto nel Codice penale al Libro II «Dei delitti in ispecie», Titolo VI «Dei delitti contro la fede pubblica», dopo il Capo V «Delle frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti», il Capo V *bis* «abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato» nel cui ambito è collocato l'articolo 299 *ter*, rubricato «manipolazione del mercato».

<sup>649</sup> Il giudice può aumentare la multa fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dal reato quando, per la rilevante offensività del fatto, per le

nell'ipotesi in cui si diffondano notizie false o pongano in essere operazioni simulate o altri artifici concretamente idonei a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari.

Nel complesso, dal punto di vista della tecnica normativa, si può affermare che l'opera di riforma del settore penale (sostanziale e processuale) è stata realizzata mediante una complessa combinazione di fonti, a disposizione degli esperti, in un insieme legislativo armonico e coerente che, nel quadro del magistero della Chiesa e della tradizione giuridico-canonica, rilevante quale fonte principale del diritto vaticano<sup>650</sup>, tiene altresì simultaneamente conto delle norme stabilite dalle convenzioni internazionali e della tradizione giuridica italiana, cui l'ordinamento vaticano ha sempre fatto riferimento.

***4. Nuove tipologie di reato: terrorismo ed eversione dei sistemi politici e democratici. Forme di contrasto e repressione per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.***

Il terrorismo rappresenta una grave minaccia per la sicurezza, per i valori delle società democratiche, per i diritti e per le libertà dei cittadini, in particolare quando colpisce in modo indiscriminato; è un atto criminale e in nessuna circostanza giustificabile<sup>651</sup>. Al riguardo risuonano le parole di Papa Francesco, a seguito dei recenti fatti di cronaca: «[...] dinanzi a tali atti intollerabili, non si può non condannare l'inqualificabile affronto alla dignità della persona umana. Usare il nome di Dio per uccidere è una bestemmia. Voglio riaffermare con vigore che la strada della violenza e dell'odio non risolve i problemi dell'umanità»<sup>652</sup>.

---

qualità personali del colpevole o per l'entità del prodotto o del profitto conseguito dal reato, essa appare inadeguata anche se applicata nel massimo.

<sup>650</sup> Cfr. Legge n. LXXI sulle fonti del diritto, del 1 ottobre 2008, cit., art. 1, comma 1.

<sup>651</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Strategia antiterrorismo dell'Unione Europea*, Bruxelles, 30 novembre 2005.

<sup>652</sup> Cfr. Papa Francesco, *Angelus, Piazza San Pietro*, domenica 15 novembre 2015, in <[https://w2.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2015/documents/papa-francesco\\_angelus\\_20151115.html](https://w2.vatican.va/content/francesco/it/angelus/2015/documents/papa-francesco_angelus_20151115.html)>, ultima consultazione 3 agosto 2015.

Nell'attuale contesto, l'Unione europea è un'area di crescente apertura e interdipendenza che consente la libera circolazione delle persone, delle idee e delle risorse. I terroristi «approfittano di queste circostanze per perseguire i loro fini; per combatterli, quindi, è indispensabile un'azione concertata e collettiva a livello europeo e internazionale»<sup>653</sup>.

I quattro pilastri della strategia antiterrorismo dell'UE – prevenzione<sup>654</sup>, protezione<sup>655</sup>, perseguimento<sup>656</sup> e risposta<sup>657</sup> – rappresentano una possibile soluzione globale e proporzionata alla minaccia del terrorismo internazionale.

Inoltre, sempre sul tema, il GAFI ribadisce che compito dei Paesi è quello di criminalizzare il finanziamento del terrorismo, sulla base di quanto stabilito nella Convenzione di New York del 1999<sup>658</sup>: devono essere, infatti, perseguiti e puniti non solo il finanziamento di atti terroristici, ma anche ogni tipologia di azione terroristica, perpetrata sia in forma associata che individuale. Le parti contraenti devono, in aggiunta, garantire che tali reati siano designati come reati presupposto di riciclaggio<sup>659</sup>.

---

<sup>653</sup> Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, *Strategia antiterrorismo dell'Unione Europea*, cit.

<sup>654</sup> Impedire le affiliazioni al terrorismo affrontando i fattori e le cause profonde che possono portare alla radicalizzazione e al reclutamento, in Europa e a livello internazionale.

<sup>655</sup> Proteggere i cittadini e le infrastrutture e ridurre la nostra vulnerabilità agli attacchi, rafforzando in particolare la sicurezza delle frontiere, dei trasporti e delle infrastrutture critiche.

<sup>656</sup> Indagare sui terroristi e perseguirli oltre frontiera e su scala mondiale; ostacolare la pianificazione, gli spostamenti e la comunicazione, smantellare le reti di sostegno, tagliare i finanziamenti e impedire l'accesso al materiale necessario per gli attentati, nonché assicurare i terroristi alla giustizia.

<sup>657</sup> Prepararsi a gestire e ridurre al minimo le conseguenze degli attentati terroristici migliorando le capacità di gestione, gli effetti immediati, il coordinamento della risposta e le esigenze delle vittime.

<sup>658</sup> Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, New York, 9 dicembre 1999.

<sup>659</sup> Cfr. GAFI, *Raccomandazioni - Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa*, C-5; trad. it. a cura della Direzione V del Dipartimento del Tesoro (MEF), in <[http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/RACCOMANDAZIONI\\_GAFI\\_2012\\_ITALIANO.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/RACCOMANDAZIONI_GAFI_2012_ITALIANO.pdf)>, ultima consultazione 3 agosto 2016.

In linea con le direttive comunitarie e internazionali, e sensibile all'esigenza di combattere tale fenomeno, ormai di portata globale, il legislatore vaticano ha previsto un nuovo sistema normativo di contrasto<sup>660</sup>.

Nello specifico, si punisce la condotta di chiunque promuova, costituisca, organizzi o diriga una associazione, che si propone il compimento di atti con finalità di terrorismo o di eversione, prevedendo la reclusione da sei a quindici anni<sup>661</sup>.

A titolo esemplificativo, per «atti con finalità di terrorismo» si intendono le condotte destinate a procurare morte o gravi lesioni ai civili o alle persone che non partecipano direttamente alle ostilità, al solo scopo di intimidire la popolazione o costringere le Autorità pubbliche a compiere – o ad astenersi dal porre in essere – un qualsiasi atto<sup>662</sup>. Di contro, gli «atti con finalità di eversione» si sostanziano nelle condotte finalizzate a procurare morte o gravi lesioni ai civili, con lo scopo di destabilizzare le strutture politiche, costituzionali, economiche e sociali, fondamentali di uno Stato o di un'organizzazione internazionale<sup>663</sup>.

Nella nuova normativa si incrimina, anche, la condotta di partecipazione intenzionale all'associazione al fine gestire attivamente le attività delittuose, con la consapevolezza che tale contributo è funzionale al raggiungimento degli scopi criminali<sup>664</sup>.

Innovativa è anche l'introduzione del reato di «assistenza agli associati» mediante il quale si punisce la condotta di chi offre rifugio, ospitalità, mezzi di trasporto o strumenti di comunicazione a taluno dei membri di un'associazione terroristica<sup>665</sup>, prevedendo l'aggravante dell'assistenza continuativa.

---

<sup>660</sup> Cfr. Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit., Titolo V «Delitti in materia di terrorismo e di eversione», artt. 18-24.

<sup>661</sup> Precedente normativa, Legge n. CXXVII (e successive modificazioni ed integrazioni), 30 dicembre 2010, cit., artt. 4-8 (abrogati dalla Legge VIII, 11 luglio 2013, cit.).

<sup>662</sup> Cfr. Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit., art. 18, comma 1, lett. a).

<sup>663</sup> Ivi, art. 18, comma 1, lett. b).

<sup>664</sup> Ivi, 19, rubricato «associazione con finalità di terrorismo o di eversione».

<sup>665</sup> Ivi, art. 20: «1. Salvo che non costituisce più grave reato e fuori dei casi di concorso nel reato o di favoreggiamento, chiunque dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto o strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano all'associazione indicata



Considerevoli sanzioni sono, inoltre, previste in ipotesi di arruolamento e addestramento, sempre con finalità di terrorismo o di eversione, in particolare quando la persona coinvolta è un minore<sup>666</sup>.

Centrale è l'incriminazione delle fattispecie delittuose di attentato e di finanziamento del terrorismo. Nello specifico, si incrimina la condotta di chi, compiendo un atto con finalità di terrorismo o di eversione, attenta alla vita o all'incolumità di una o più persone, con la conseguente imputazione di una consistente sanzione (reclusione non inferiore a dieci anni)<sup>667</sup>. Sono in aggiunta contemplate due particolari aggravanti: infatti, qualora la condotta delittuosa provochi la morte di una o più persone, il colpevole è punito con la reclusione non inferiore a venticinque anni; se, invece, si verificano lesioni personali gravi o gravissime in danno di una o più persone, si prevede la reclusione non inferiore ai quindici anni<sup>668</sup>.

La fattispecie di finanziamento del terrorismo, autonomamente disciplinata<sup>669</sup>, si riscontra, invece, nel raccogliere / erogare / depositare / custodire, in maniera diretta o indiretta, denaro contante, beni o altre risorse economiche, in qualunque modo realizzati, con l'intenzione di utilizzarli per compiere precise tipologie di reato, tipizzate nella normativa in esame<sup>670</sup>; il reo

---

all'articolo 19, è punito con la reclusione da tre a sei anni. 2. La pena è aumentata se l'assistenza è prestata continuativamente».

<sup>666</sup> Ivi, art. 21: «1. Chiunque arruola una o più persone per il compimento di atti con finalità di terrorismo o di eversione ovvero di sabotaggio di installazioni pubbliche o di servizi pubblici essenziali, è punito con la pena stabilita dall'articolo 19, comma 1. 2. Chiunque, fuori dai casi di cui all'articolo 19, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di un ordigno esplosivo o altro ordigno letale, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti con finalità di terrorismo o di eversione ovvero di sabotaggio di installazioni pubbliche o di servizi pubblici essenziali, è punito con la reclusione da tre a dieci anni. La stessa pena si applica nei confronti della persona addestrata. 3. Nel caso in cui la persona arruolata o addestrata è un minore la pena è aumentata. Nei confronti della persona minore addestrata, se punibile, la pena è invece diminuita».

<sup>667</sup> Ivi, art. 22, comma 1.

<sup>668</sup> Ivi, art. 22, comma 2.

<sup>669</sup> Ivi, art. 23, tema di «finanziamento di terrorismo».

<sup>670</sup> Nello specifico: delitti in materia di terrorismo o eversione; delitti mediante ordigni esplosivi o concernenti materiale nucleare; delitti contro la sicurezza della navigazione

è punito, indipendentemente dall'utilizzo dei beni o delle risorse economiche per la commissione o il tentativo delle condotte medesime, con la reclusione da cinque a quindici anni.

Alla stessa pena, ma ridotta di un terzo, soggiace anche chi finanzia i soggetti iscritti nell'apposita lista di coloro che minacciano la pace e la sicurezza internazionale<sup>671</sup>.

Infine, trova specifica incriminazione anche la condotta di «presa di ostaggi», sempre con la medesima finalità di terrorismo<sup>672</sup>. Se tale delitto è commesso al fine di costringere lo Stato o la Santa Sede, esso è punito secondo la legge vaticana ancorché sia stato consumato o tentato all'estero<sup>673</sup>.

In tale ambito, inoltre, il legislatore vaticano punisce, con specifica pena (reclusione da due a cinque anni e multa non inferiore a euro quindicimila), gli atti di terrorismo o di eversione mediante ordigno esplosivo o altro ordigno letale<sup>674</sup>. Nello specifico, si punisce la condotta di chiunque consegna, collochi, faccia esplodere o detonare un ordigno esplosivo (o altro ordigno letale) in o contro un luogo pubblico<sup>675</sup>, un'installazione governativa<sup>676</sup> o un'altra

---

marittima o aerea o contro la sicurezza degli aeroporti o delle piattaforme fisse; delitti contro le persone che gono di protezione internazionale, *ivi*, art. 23, comma 1, lett. a).

<sup>671</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., Titolo VI, artt. 71-80.

<sup>672</sup> Cfr. Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit., art. 24, rubricato «presa d'ostaggi con finalità di terrorismo o di eversione».

<sup>673</sup> *Ivi*, art. 24, comma 3.

<sup>674</sup> *Ivi*, art. 26 che incrimina la fattispecie di «atti di terrorismo o eversione con ordigno esplosivo».

<sup>675</sup> *Ivi*, art. 25, comma 1, lett. a): per «luogo pubblico», si intendono «le parti di qualsiasi edificio, terreno, pubblica via, corso d'acqua e altro luogo accessibili o aperti al pubblico in modo continuato, periodico o occasionale, adibiti ad uso commerciale, culturale, storico, educativo, religioso, ufficiale, ludico, ricreativo o altro, accessibili o aperti al pubblico».

<sup>676</sup> *Ivi*, art. 25, comma 1, lett. b): per «installazione governativa o pubblica», si intende «ogni attrezzatura od ogni mezzo di trasporto di tipo permanente o temporaneo utilizzato o occupato da rappresentanti di uno Stato, da membri del governo, del parlamento o della magistratura, o dagli agenti o dal personale di uno Stato o di ogni altra autorità o ente pubblico, o dagli agenti o dal personale di un'organizzazione intergovernativa, nell'ambito delle loro funzioni ufficiali».

installazione pubblica, un sistema di trasporto pubblico<sup>677</sup> o un'infrastruttura<sup>678</sup>, con l'intento di causare la morte o gravi lesioni corporali o provocare massicce distruzioni con conseguenti considerevoli perdite economiche<sup>679</sup>.

Va sottolineato che questa articolata normativa prevista nella Legge IX in esame, si intreccia con le previsioni della Legge n. XVIII in materia di misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale<sup>680</sup>.

#### ***4.1. Misure contro soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.***

Con Legge XVIII dell'8 ottobre 2013, il legislatore vaticano introduce misure *ad hoc* contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale<sup>681</sup>. Con la nuova normativa, infatti, è stata prevista una competenza funzionale diretta ed esclusiva del Presidente del Governatorato, mentre la Segreteria di Stato (in passato competente) continua a svolgere un

---

<sup>677</sup> Ivi, art. 25, comma 1, lett. c): per «*sistema di trasporto pubblico*», si intendono «tutte le attrezzature, veicoli e mezzi, pubblici o privati, utilizzati nell'ambito di servizi di trasporto di persone o di merci accessibili al pubblico».

<sup>678</sup> Ivi, art. 25, comma 1, lett. d): per «*infrastruttura*», si intende «ogni impianto pubblico o privato che fornisce servizi di utilità pubblica, quali l'approvvigionamento idrico, l'evacuazione delle acque reflue, l'energia, il combustibile o le comunicazioni».

<sup>679</sup> La prima delle due condotte (intento di causare morte o lesioni gravi corporali), è punita con la reclusione non inferiore ai quindici anni; per l'altre, invece, (intento di causare massicce distruzioni) è prevista la pena della reclusione da sette a dodici anni (ivi, art. 27, comma 1).

Inoltre, qualora da una di tali condotte, derivi «la morte di una o più persone, il colpevole è punito con la reclusione da trenta a trentacinque anni; la lesione personale grave o gravissima di una o più persone, il colpevole è punito con la reclusione non inferiore ai venti anni. Se il delitto è commesso con finalità di terrorismo o di eversione, la pena prevista dal comma 1 è aumentata e la pena prevista dal comma 2, lettera b), è sostituita con la reclusione da trenta a trentacinque anni» (ivi, art. 27, commi 2 e 3).

<sup>680</sup> V. *infra*, par. 4.1.

<sup>681</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., Titolo VI «Misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionali».

ruolo di essenziale coordinamento<sup>682</sup>. In particolare il Presidente del Governatorato, sentita la Segreteria di Stato, approva e aggiorna periodicamente, con propria ordinanza, una apposita lista recante nominativi di soggetti (persone fisiche o giuridiche) in relazione ai quali sussista fondato motivo di ritenere che possano minacciare la pace e la sicurezza internazionale. La lista contiene tutte le informazioni necessarie per permettere l'identificazione inequivoca del soggetto<sup>683</sup>. L'iscrizione nella lista avviene dopo specifica valutazione – ad opera del Presidente del Governatorato – che il soggetto possa essere coinvolto in atti di terrorismo<sup>684</sup> (per l'iscrizione, infatti,

---

<sup>682</sup> Ivi, art. 74. A conferma del ruolo, la Segreteria di Stato riceve dai competenti organi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e degli altri Stati indicazioni sui soggetti da iscrivere nella lista e le trasmette al Presidente del Governatorato; sentito il Presidente del Governatorato, formula ai competenti organi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea nonché agli altri Stati le proposte di individuazione dei soggetti di cui abbia fondato motivo di ritenere che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, comunicando le informazioni a tal fine necessarie; sentito il Presidente del Governatorato, formula ai competenti organi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea nonché agli altri Stati le proposte di rimozione dei soggetti dalle rispettive liste, anche sulla base dell'esito dei ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 73; acquisisce dai competenti organi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea nonché dagli altri Stati qualsiasi altra informazione che possa essere utile allo svolgimento dei compiti di cui agli articoli 71, 72 e 73 e la trasmette al Presidente del Governatorato; stabilisce accordi o protocolli di intesa con le autorità di altri Stati e delle organizzazioni internazionali competenti al fine di contribuire alla necessaria cooperazione internazionale.

<sup>683</sup>Ivi, art. 71, comma 3. Tale lista e i suoi aggiornamenti sono comunicati tempestivamente all'Autorità di Informazione Finanziaria e sono pubblicati, inoltre nel Supplemento degli *Acta Apostolicae Sedis*, mediante affissione sulla porta degli Uffici del Governatorato, nel cortile di San Damaso, negli Uffici postali dello Stato e nel sito internet dello Stato e dell'Autorità di Informazione Finanziaria. V., per un raffronto, la precedente normativa, Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., Capo IV, «Misure per prevenire il finanziamento del terrorismo e per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche», art. 24 «misure per il contrasto del finanziamento del terrorismo e nei confronti dell'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale»; art. 25 «effetti del congelamento di fondi e di risorse economiche»; art. 26, «obblighi di comunicazione»; art. 27 «custodia, amministrazione e gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento»; si sottolinea che questi artt. sono stati modificati e integrati dal Capo IV, della legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., artt. 24-27.

<sup>684</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 72, comma 1, lett. a)-d). Con riferimento a condotte specifiche, il legislatore vaticano si riferisce a coloro che commettono, partecipano,

non è richiesta condanna penale o la pendenza di processi penali, ma la mera sussistenza di «fondati motivi» di sospetto).

Inoltre, viene attribuita una prerogativa mediata (sotto forma di proposta) anche al Promotore di Giustizia, al Corpo della Gendarmeria ed all'Autorità di Informazione Finanziaria, i quali possono proporre al Presidente del Governatorato l'inclusione nella lista dei soggetti rispetto ai quali abbiano fondati motivi per ritenere che siano coinvolti in atti attività di terrorismo; al riguardo, hanno l'onere di trasmettere al Presidente del Governatorato tutte le informazioni e la documentazione pertinenti<sup>685</sup>.

Il Presidente del Governatorato, ai fini di fondare il proprio convincimento su parametri attendibili ed oggettivi, nel redigere e aggiornare la lista, può chiedere ai predetti organi qualsiasi altra informazione o documentazione che possa essere utile alle proprie valutazioni. Inoltre, in prospettiva di collaborazione internazionale tra Autorità competenti, ha facoltà di esaminare le designazioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e degli altri Stati le quali, anche da sole, possono costituire fondato motivo per l'iscrizione nella lista in esame<sup>686</sup>.

L'iscrizione non è irreversibile in quanto il Presidente, sentita la Segreteria di Stato, può rimuovere dalla lista quei soggetti nei cui confronti non sussista più fondato motivo di ritenere che minaccino la pace e la sicurezza internazionale<sup>687</sup>. La rimozione, in linea con quanto detto in precedenza, può avvenire anche su proposta del Promotore di Giustizia, del Corpo della Gendarmeria e dell'Autorità di Informazione Finanziaria; allo stesso modo vengono esaminate anche le decisioni sulla rimozione dei soggetti adottate dai

---

organizzano, preparano, facilitano o finanziano atti di terrorismo; promuovono, costituiscono, organizzano, dirigono, finanziano, reclutano o partecipano ad un'associazione che si propone il compimento di atti di terrorismo; forniscono, vendono o trasferiscono armi, ordigni esplosivi od altri ordigni letali a chi commette o partecipa alla commissione di atti di terrorismo o ad un'associazione che si propone il compimento di atti con finalità di terrorismo; partecipano, organizzano, preparano, facilitano, contribuiscono o finanziano un programma illecito di proliferazione di armi di distruzione di massa.

<sup>685</sup> Ivi, art. 72, comma 3.

<sup>686</sup> Ivi, art. 72, commi 4-5.

<sup>687</sup> Ivi, art. 73.

competenti organismi internazionali<sup>688</sup>. La normativa vaticana ha anche proposto un sistema di garanzia nei confronti di soggetti che ritengono di essere stati iscritti in modo infondato o per errore, i quali possono chiedere direttamente al Presidente del Governatorato la rimozione del proprio nominativo. In proposito la risposta deve essere fornita nel termine di quindici giorni dalla data di ricezione della domanda. In caso di risposta negativa o in caso di mancata risposta, entro il termine prescritto, l'iscrizione nella lista può essere impugnata con ricorso al Tribunale. L'organo giudicante, qualora ritenga insussistenti i presupposti per l'iscrizione del soggetto dalla lista, ne ordina la rimozione<sup>689</sup>.

Con riferimento ai profili sostanziali ed alle sottese misure di contrasto, la normativa vaticana stabilisce il divieto di mettere a disposizione dei soggetti iscritti nella lista, direttamente o indirettamente, fondi o altre risorse economiche, nonché fornire loro servizi finanziari od altri servizi ad essi connessi<sup>690</sup>. Al riguardo, l'Autorità di Informazione Finanziaria, con proprio provvedimento, dispone immediatamente e senza preavviso il blocco preventivo<sup>691</sup>. Tale provvedimento può essere destinato anche ad enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria, i quali devono tempestivamente effettuare gli opportuni controlli e comunicare all'AIF, entro trenta giorni, le misure adottate in adempimento al provvedimento emesso nei loro confronti<sup>692</sup>.

---

<sup>688</sup> *Ibidem*. Tra i menzionati organismi internazionali, si annoverano: il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e degli altri Stati.

<sup>689</sup> *Ibidem*.

<sup>690</sup> Ivi, art. 75, comma 1.

<sup>691</sup> Ivi, art. 75, commi 2-3. L'AIF dispone il blocco preventivo dei fondi o altre risorse economiche di proprietà, posseduti, controllati o detenuti, in maniera esclusiva o congiunta, diretta o indiretta, dai soggetti iscritti nella lista; dei frutti e dei profitti generati dai o altre risorse economiche; dei fondi o altre risorse economiche posseduti o controllati da altre soggetti, persone fisiche o enti, in nome, per conto o in favore dei soggetti iscritti nella lista. Il provvedimento dell'Autorità di Informazione Finanziaria definisce i termini, le condizioni e i limiti del blocco preventivo, anche ai fini della tutela dei diritti dei terzi in buona fede».

<sup>692</sup> Ivi, art. 75, commi 4-7: «Il provvedimento di blocco preventivo è comunicato senza indugio agli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria. Gli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria devono verificare senza indugio l'esistenza

Nella circostanza in cui sussistano fondati motivi per ritenere che un soggetto minacci la pace e la sicurezza internazionale e sussista anche il rischio che i fondi o altre risorse economiche, possibili oggetto di blocco preventivo, possano essere occultati o utilizzati per uno scopo delittuoso, il Presidente del Governatorato informa il Promotore di giustizia e l'Autorità di Informazione Finanziaria per l'adozione delle misure cautelari. In tal caso, l'AIF dispone immediatamente il blocco preventivo dei fondi o altre risorse economiche informandone gli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria<sup>693</sup>.

Di conseguenza, i fondi o altre risorse economiche sottoposti a blocco preventivo non possono costituire oggetto di trasferimento o utilizzo, così da modificarne l'importo, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che ne consenta l'uso (compresa la gestione di portafogli titoli, la vendita, la locazione o la costituzione di qualsiasi altro diritto reale o di garanzia, al fine di ottenere in qualsiasi modo beni o servizi)<sup>694</sup>. Di nuovo un diretto coinvolgimento del

---

presso la propria istituzione di fondi o altre risorse economiche di proprietà o posseduti, in maniera esclusiva o congiunta, diretta o indiretta, dai soggetti iscritti nella lista. Gli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, comunicano all'Autorità di Informazione Finanziaria, entro trenta giorni dalla data di emanazione del provvedimento: le misure adottate in adempimento del provvedimento di blocco preventivo, indicando i soggetti coinvolti e l'ammontare e la natura dei fondi o altre risorse economiche; l'informazione relativa ai rapporti, alle prestazioni o alle transazioni, nonché ogni altro dato disponibile, riconducibile ai soggetti iscritti nella lista; l'informazione relativa a qualsiasi tentativo di transazione finanziaria che abbia per oggetto fondi o altre risorse economiche preventivamente bloccati. In caso di rimozione di un soggetto dalla lista, l'Autorità di Informazione Finanziaria, con proprio provvedimento, dispone immediatamente la revoca del provvedimento di blocco preventivo di cui al comma 2, dandone comunicazione, senza indugio, agli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria».

<sup>693</sup> Ivi, art. 76.

<sup>694</sup> Ivi, art. 77. Nello specifico, v., anche, commi 3-7, per cui in conseguenza della citata misura, «i contratti e gli atti di disposizione aventi ad oggetto i fondi o altre risorse economiche preventivamente bloccati sono nulli quando risulti che i terzi ne fossero a conoscenza o che avrebbero dovuto conoscere che i fondi o altre risorse economiche oggetto del contratto o dell'atto di disposizione erano sottoposti alle misure in esame. I provvedimenti di blocco preventivo non pregiudicano gli effetti di eventuali provvedimenti di sequestro o confisca adottati nell'ambito di un procedimento di natura giudiziaria o amministrativa, avente ad oggetto i medesimi fondi o altre risorse economiche. Il blocco preventivo dei fondi o altre

Presidente del Governatorato che provvede direttamente o mediante la nomina di un custode o di un amministratore, alla custodia o all'amministrazione delle risorse economiche, oggetto di blocco preventivo<sup>695</sup>.

Il provvedimento di blocco preventivo diventa inefficace se, nel termine di quindici giorni dalla sua adozione, il soggetto non è iscritto nella lista<sup>696</sup>.

---

risorse economiche o l'omissione o il rifiuto della prestazione di servizi finanziari ritenuti in buona fede conformi al presente titolo, non comportano alcun genere di responsabilità per la persona fisica o giuridica che li pone in essere, inclusi i rappresentanti legali, amministratori, direttori, dipendenti, consulenti o collaboratori a qualsiasi titolo, salvo i casi di colpa grave. Il Tribunale è competente in materia di ricorsi contro i provvedimenti di blocco preventivo. Il giudizio si svolge secondo gli articoli 776 e seguenti del codice di procedura civile, in quanto applicabili, con l'intervento necessario del Promotore di Giustizia e nel contraddittorio tra il ricorrente e l'Autorità di Informazione Finanziaria».

<sup>695</sup> Ivi, art. 78. «Qualora, nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi, vengano adottati provvedimenti di sequestro o di confisca aventi ad oggetto i fondi o altre risorse economiche di cui al comma precedente, alla gestione provvede l'autorità che ha disposto il sequestro ovvero, in caso di confisca, il Presidente del Governatorato. Il custode o l'amministratore operano sotto il diretto controllo del Presidente del Governatorato, seguendone le direttive, redigendo relazioni periodiche e presentando un rendiconto al termine della loro attività. Le spese di custodia o di amministrazione, incluso il compenso del custode o dell'amministratore, sono ricavate dai fondi o altre risorse economiche custoditi o amministrati oppure dai fondi o altre risorse economiche da questi derivanti. Il Presidente del Governatorato trasmette alla Prefettura degli Affari Economici della Santa Sede relazioni periodiche sullo stato dei fondi o altre risorse economiche e sulle attività compiute. In caso di rimozione di un soggetto dalla lista, il Governatorato provvede alla comunicazione all'interessato ai sensi degli articoli 170 e seguenti del Codice di Procedura Civile. Con la medesima comunicazione, l'interessato è invitato a prendere in consegna i fondi o altre risorse economiche entro sei mesi dalla data della comunicazione ed è informato sulle attività svolte. Nel caso di beni immobili o mobili registrati, analoga comunicazione è trasmessa alle autorità competenti ai fini della cancellazione del blocco preventivo nei pubblici registri. Cessate le misure di blocco preventivo e finché non ha luogo la presa di consegna da parte degli interessati, il Presidente del Governatorato continua a provvedere alla custodia o all'amministrazione dei fondi o altre risorse economiche. Se l'interessato non chiede la consegna dei fondi o altre risorse economiche entro i dodici mesi successivi alla comunicazione, i medesimi fondi o altre risorse economiche, tenuto conto di eventuali accordi internazionali di ripartizione, sono acquisiti dalla Sede Apostolica e destinati, almeno in parte, a sostenere le vittime del terrorismo e le loro famiglie. Il provvedimento che dispone l'acquisizione è comunicato all'interessato ed è trasmesso alle autorità competenti».



Data la complessità dei passaggi che possono realizzarsi, eventuali terzi in buona fede, che vantino qualche diritto sui fondi o altre risorse economiche preventivamente bloccati, possono promuovere un giudizio civile per l'accertamento del loro diritto e la conseguente restituzione dei beni ovvero, in difetto, per il risarcimento del danno<sup>697</sup>.

#### ***4.2. Il Comitato di sicurezza finanziaria (CO.SI.FI.). Analisi e coordinamento tra le Autorità vaticane competenti nel settore economico-finanziario.***

La normativa vaticana rivolge particolare attenzione alle tecniche di finanziamento, ben consapevole della loro importanza, sanzionando i soggetti che, in maniera diretta o indiretta, raccolgano beni o altre risorse economiche, con l'intenzione di utilizzarli per compiere o favorire attività di terrorismo. In tale ambito, è costituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CO.SI.FI.) «con il fine di coordinare le Autorità competenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa»<sup>698</sup>. Lo statuto viene emanato contestualmente al *Motu Proprio* dell'8

---

<sup>696</sup> Ivi, art. 76, comma 3. Tuttavia l'Autorità di Informazione Finanziaria «può autorizzare il rilascio dei fondi o altre risorse economiche preventivamente bloccati, nella misura necessaria per il pagamento delle spese essenziali dei loro proprietari, compresa l'alimentazione, l'affitto, le tasse, le assicurazioni, i servizi medici, i servizi pubblici e le spese legali. Inoltre, può autorizzare il rilascio dei fondi o altre risorse economiche preventivamente bloccati per il pagamento delle spese straordinarie, previo *nulla osta* del Presidente del Governatorato. I conti correnti oggetto del blocco preventivo possono continuare a generare interessi e potranno ricevere pagamenti e profitti provenienti da contratti conclusi prima dell'adozione delle misure in esame. L'Autorità di Informazione Finanziaria, sempre previo *nulla osta* del Presidente del Governatorato, può anche autorizzare il pagamento di debiti a carico dei soggetti iscritti nella lista, sempre che: il debito sia sorto prima dell'adozione delle misure in trattazione; non abbia per oggetto armi o ordigni letali o materiale, tecnologie o servizi che possano favorire un programma di proliferazione di armi di distruzione di massa e, infine, non sia indirizzato ad altro soggetto iscritto nella lista»,ivi,art. 79.

<sup>697</sup> Ivi, art. 80, che disciplina la «tutela dei terzi in buona fede».

<sup>698</sup> Cfr. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., p. 89.

agosto 2013<sup>699</sup>, che ne disciplina la composizione e le funzioni, ulteriormente ribadite e specificate all'interno della Legge n. XVIII<sup>700</sup>.

Il Comitato ha una articolato organigramma interno, in quanto ne fanno parte l'Assessore per gli Affari Generali della Segreteria di Stato, con funzioni di presidenza, il sotto-Segretario per i Rapporti con gli Stati, il Segretario della Prefettura per gli Affari Economici, il vice-Segretario generale del Governatorato, il Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano, il Direttore dell'Autorità di Informazione Finanziaria e il Direttore dei Servizi di Sicurezza e di Protezione Civile del Governatorato<sup>701</sup>.

Tra le sue funzioni, ha il compito di stabilire criteri e modalità per l'elaborazione della valutazione generale dei rischi di riciclaggio e di terrorismo<sup>702</sup>, nonché di individuare tutte misure necessarie per la gestione dei rischi stessi. In qualità di organo di coordinamento, promuove l'attiva collaborazione e lo scambio di informazioni tra le Autorità competenti della Santa Sede e dello Stato Vaticano, mediante lo scambio di dati e informazioni; si avvale, anche, di pareri di competenti esperti esterni al fine di adottare procedure e linee guida adeguate per assicurare agli organismi interessati un'informazione appropriata sui possibili rischi rilevati<sup>703</sup>.

---

<sup>699</sup> Cfr. Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Promozione», cit., art. 4.

<sup>700</sup> Cfr. Legge n. XVIII, cit., art. 9.

<sup>701</sup> Cfr. Comitato di Sicurezza Finanziaria, *Statuto*, 8 agosto 2013, art. 3, in cui si disciplinano le sedute e le riunioni a cui partecipano i membri: «1. Il Comitato di Sicurezza Finanziaria è convocato dal Presidente, di norma ogni quattro mesi, nonché ogni qualvolta lo ritenga necessario. 2. In caso di assenza del Presidente le sedute sono presiedute dal Sotto-Segretario per i Rapporti con gli Stati. 3. Il Presidente fissa l'ordine del giorno della seduta, ne coordina i lavori e provvede affinché adeguate informazioni sulle materie indicate nell'ordine del giorno vengano fornite a tutti i membri. 4. L'avviso di convocazione, contenente l'ordine del giorno, è inviato ai membri di norma cinque giorni prima di quello fissato per la riunione. Nei casi di urgenza, l'avviso di convocazione è effettuato almeno un giorno prima della seduta con telefax, posta elettronica o altro mezzo immediato di comunicazione. 5. Le deliberazioni del Comitato di Sicurezza Finanziaria sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti. 6. Il ruolo di Segretario è svolto dal Direttore dell'Autorità di Informazione Finanziaria. 7. Il Presidente può invitare a partecipare alle sedute del Comitato esperti e tecnici nelle materie di competenza».

<sup>702</sup> Cfr. Legge n. XVIII, cit., Capo II, che reca le misure per la «valutazione dei rischi».

<sup>703</sup> Il CO.SI.FI., inoltre, approva la valutazione generale dei rischi e coordina l'adozione ed il regolare aggiornamento di politiche e procedure per la prevenzione ed il contrasto del

In riferimento alla funzione di valutazione generale dei rischi, si ravvisano specifiche funzioni dell'AIF<sup>704</sup> – che coopera, quindi, a stretto contatto con il Comitato – nel fornire alle autorità competenti e ai soggetti obbligati i dati e le informazioni che consentono di compiere la valutazione dei rischi; nell'individuare contromisure adeguate e proporzionate nel caso in cui uno Stato non osservi i parametri internazionali in materia contrasto del riciclaggio e del terrorismo<sup>705</sup>. Tale ambito va, quindi, ad intrecciarsi con la normativa in materia di adeguata verifica rafforzata o semplificata<sup>706</sup>.

Nel contesto dell'attività di valutazione dei rischi (*risk assessment*), durante l'anno 2015, il CO.SI.FI. ha avviato il programma di valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo per la Santa Sede e per lo Stato della Città del Vaticano, secondo la metodologia e con il supporto tecnico dalla Banca Mondiale; il coordinamento del progetto è stato affidato all'AIF<sup>707</sup>.

In prospettiva comparatistica, si evidenzia che l'Autorità vaticana in esame, risulta speculare al Comitato di Sicurezza Finanziaria (C.S.F.), istituito in Italia<sup>708</sup>, originariamente nell'ambito esclusivo dell'azione di contrasto del terrorismo internazionale; successivamente, a seguito dell'emanazione del D.Lgs. 22 giugno 2007, n. 109 e del D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, la competenza del C.S.F.<sup>709</sup> è stata estesa alla materia del «contrasto al riciclaggio

---

riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, v. Comitato di Sicurezza Finanziaria, *Statuto*, 8 agosto 2013, cit., art. 1.

<sup>704</sup> Cfr. Legge XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 9, comma 2, lett. b).

<sup>705</sup> Ivi, art. 9, comma 2, lett. b), punto ix): al riguardo, l'AIF può identificare e pubblicare una lista degli Stati che impongono obblighi equivalenti.

<sup>706</sup> Cfr. Cap. II, parag. 4.1.1.

<sup>707</sup> Cfr. AIF, *Rapporto annuale*, anno IV, 2015, cit., p. 21.

<sup>708</sup> Cfr. D.l. n. 369, 12 ottobre 2001, coordinato con la Legge di conversione n. 431, 14 dicembre 2001, recante *Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*, «GU Serie Generale», n. 290, 14 dicembre 2001.

<sup>709</sup> Per ciò che concerne la composizione interna, tra i membri del CSF si annoverano il Direttore generale del Tesoro (che lo presiede), rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Ministero affari esteri, della Banca d'Italia, della Commissione nazionale per le società e la borsa, dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, dell'Unità di informazione finanziaria, della Guardia di Finanza, della Direzione investigativa antimafia, dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione nazionale antimafia. Il CSF è altresì integrato da due

dei proventi di attività criminose ed di contrasto alle attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale».

Analogamente al CO.SI.FI. vaticano, il C.S.F. si pone come il punto di raccordo fra tutte le amministrazioni ed enti operanti in questo settore ed è dotato peculiari poteri nell'acquisizione di informazioni in possesso delle amministrazioni in esso rappresentate, anche in deroga al segreto d'ufficio. Nello specifico, ha il compito di monitorare il funzionamento del sistema di prevenzione e repressione del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio. In attuazione della Raccomandazione n. 1 del GAFI, ha pubblicato uno specifico rapporto<sup>710</sup>, con l'obiettivo di identificare, analizzare e valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, individuando le modalità di svolgimento di tali attività criminali, le lacune del sistema nazionale di prevenzione, di investigazione e di repressione di tali fenomeni e, quindi, i settori maggiormente esposti a tali rischi. Fondamentale risulta l'elaborazione di linee di intervento per la valutazione dei rischi secondo l'approccio *risk-based* nell'attività di contrasto al riciclaggio e al terrorismo (AML/CFT)<sup>711</sup>.

##### ***5. Il reato di riciclaggio e autoriciclaggio nell'ordinamento penale vaticano.***

Con la globalizzazione della finanza e del credito, oggi il riciclaggio del denaro si sviluppa a livello internazionale: tale fenomeno, infatti, provoca un inquinamento dei mercati, nonché un condizionamento delle transazioni

---

rappresentanti designati, rispettivamente, dal Ministero dello sviluppo economico e dall'Agenzia delle Dogane ai fini dello svolgimento dei compiti relativi al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

<sup>710</sup> Cfr., Comitato di Sicurezza Finanziaria, *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*, 2014, in <[http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/prevenzione\\_reati\\_finanziari/prevenzione\\_reati\\_finanziari/Sintesi\\_NRA\\_divulgabile\\_a\\_soggetti\\_obbligati\\_2\\_dicembre\\_2014.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Sintesi_NRA_divulgabile_a_soggetti_obbligati_2_dicembre_2014.pdf)>, ultima consultazione 3 agosto 2016. Tale documento è stato elaborato nell'ambito delle competenze attribuite ex D.Lgs. n. 231/ 2007, cit., art. 5.

<sup>711</sup> *Ibidem*.

commerciali attraverso afflussi di liquidità, che alterano gli assetti finanziari e danneggiano le economie legali<sup>712</sup>; di conseguenza, si può affermare che la lotta al riciclaggio del denaro e al finanziamento del terrorismo è diventata una delle priorità, non solo degli Stati a livello nazionale, ma di tutta la comunità internazionale<sup>713</sup>.

Infatti, flussi ingenti di denaro proveniente da attività criminose possono danneggiare la stabilità e la reputazione del settore finanziario e minacciare il mercato unico<sup>714</sup>. Al riguardo, sebbene la definizione di riciclaggio, in origine, fosse circoscritta ai proventi dei reati connessi agli stupefacenti, recentemente è emersa la tendenza ad una definizione molto più ampia, fondata su una vasta gamma di reati-base; il riciclaggio si presenta, quindi, nella società

---

<sup>712</sup>Per una definizione economica del fenomeno del riciclaggio, v. E. Cappa, D. Cerqua, *Il riciclaggio del denaro. Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 15 ss. Gli Autori evidenziano che il riciclaggio si configura come autonoma attività criminale. Con una funzione economica essenziale consistente nella trasformazione di liquidità di provenienza illecita, o potere d'acquisto potenziale, in potere d'acquisto effettivo utilizzabile per scelte di consumo, di risparmio, di investimento e reinvestimento. Il fenomeno presenta le seguenti caratteristiche: l'illegalità (l'attività di riciclaggio riguarda qualunque provento originato da azioni criminali o illegali); l'occultamento (lo scopo primario di tale attività è occultare l'origine illecita dei proventi); la specificità (l'attività di riciclaggio viene posta in atto utilizzando uno o più intermediari, finanziari e non, il cui atteggiamento può essere passivo o inconsapevole, ovvero attivo o consapevole).

<sup>713</sup>Sull'evoluzione del fenomeno in ambito internazionale, v. A. De Vita, *Evoluzione e deriva del sistema transnazionale di lotta contro il riciclaggio*, in V. Patalano (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, Giappichelli, 2003; S. Faiella, *L'integrazione europea nella disciplina antiriciclaggio*, «Giurisprudenza Penale», 2001, pp. 203 ss.; L. Ferola, *Il riciclaggio dei proventi illeciti nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2005; L. Ferrajoli, *La normativa antiriciclaggio. Repressione penale, adempimenti amministrativi degli intermediari finanziari. strumenti e tecniche di investigazione, profili internazionali*, Milano, Giuffrè, 1994.

<sup>714</sup> Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, 26 ottobre 2005, Considerando 1, «Gazzetta Ufficiale Unione Europea», L 309/15, 25 novembre 2005.

globalizzata, come «un vero e proprio spettro proteiforme che si aggira minaccioso»<sup>715</sup> nei meandri del sistema economico.

Il trasferimento fondi di provenienza criminosa, nonché di denaro «pulito» a scopo di finanziamento del terrorismo<sup>716</sup>, come detto, distorce il regolare funzionamento e la stabilità del sistema economico; sul punto, attuali risultano le parole di Papa Benedetto XVI: «la pace purtroppo, ai nostri tempi, in una società sempre più globalizzata, è minacciata da diverse cause, fra le quali quella di un uso improprio del mercato e dell'economia e quella, terribile e distruttrice, della violenza che il terrorismo perpetra, causando morte, sofferenze, odio e instabilità sociale»<sup>717</sup>. Di conseguenza, lo Stato Città del Vaticano si è assunto l'impegno di dotarsi di principi e strumenti giuridici che permettano di prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, in sintonia con la missione della Santa Sede e con i compiti dello Stato della Città del Vaticano.

Occorre sottolineare che prima del 2010 il sistema penale vaticano non contemplava il reato di riciclaggio, ma solamente il reato comune di ricettazione; con l'entrata in vigore della Legge n. CXXVII<sup>718</sup>, concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo, nel Codice penale viene introdotto il nuovo art. 421 *bis*, rubricato «riciclaggio e autoriciclaggio». E' opportuno sottolineare che tale fattispecie penale viene inserita nel Libro II del Codice penale, tra i «delitti contro la proprietà»: scelta discutibile in quanto, come già detto, siamo in presenza di un reato plurioffensivo «che riverbera effetti rispetto ad una

---

<sup>715</sup> Cfr. R. Zannotti, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, in G. Dalla Torre, P.A. Bonnet (a cura di), *Annali di Diritto vaticano 2015*, Stato Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2015, p. 67; G. Rivetti, *Le ragioni giuridiche ed ontologiche della normativa antiriciclaggio nello Stato Città del Vaticano. La nuova architettura economico-finanziaria*, «Ephemerides Iuris Canonici», 55, 2, 2015, pp. 377 ss.

<sup>716</sup> Direttiva 2005/60/CE, cit., Considerando 8: «è opportuno che le misure preventive previste dalla presente direttiva coprano non soltanto la manipolazione di fondi di provenienza criminosa, ma anche la raccolta di beni o di denaro pulito a scopo di finanziamento del terrorismo».

<sup>717</sup> Cfr. Benedetto XVI, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Sede Apostolica», 30 dicembre 2010, cit.

<sup>718</sup> Cfr. Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, cit.

pluralità di interessi in materia di economia, risparmio, tutela della giustizia e dell'ordine pubblico<sup>719</sup>». Infatti, una norma che punisce il fenomeno del riciclaggio dovrebbe trovare legittima collocazione tra i delitti contro l'economia o contro l'amministrazione della giustizia: in tale contesto, e a titolo esplicativo, è di rilievo sottolineare la difficoltà incontrata dal legislatore vaticano nel dover inserire «beni giuridici di nuovo conio»<sup>720</sup> all'interno di un codice ormai obsoleto e, per certi versi, inadeguato.

Dal punto di vista testuale, l'originaria formulazione<sup>721</sup> della norma prevedeva la punibilità di colui che sostituiva o trasferiva denaro, beni<sup>722</sup> o altre utilità provenienti da un reato grave<sup>723</sup>; ovvero realizzava in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa; in alternativa, era prevista la punibilità della condotta di impiego<sup>724</sup> in attività economiche o finanziarie, di denaro, beni o altre utilità provenienti sempre da un reato grave. Si prevedeva inoltre, in aggiunta alla

---

<sup>719</sup> Cfr. G. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pag. 56.

<sup>720</sup> Zannotti, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, cit., p. 83.

<sup>721</sup> Si ricorda che la Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit. è stata successivamente integrata e modificata dalla Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012 cit.,

<sup>722</sup> Cfr. Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., art. 1, n. 1. Con il termine «beni» si fa riferimento ai «i beni di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, tangibili o intangibili, e i documenti o gli strumenti legali, in qualsiasi forma compresa quella elettronica o digitale, che attestano il diritto di proprietà o altri diritti sui beni medesimi».

<sup>723</sup> Ivi, art. 1, n. 6: Per «reato grave» si intendono: «i reati contenuti nel Capo III della presente legge e nel Codice penale agli articoli 145-154 (delitti contro la libertà individuale); 171-174 (corruzione); 248 (associazione per delinquere); 256 (falsità in monete e carte di pubblico credito); 295-297 (frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti); 331-339 (delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie); 402-404 (furto); 406-412 (rapina, estorsione e ricatto); 413 (truffa); 421 (ricettazione); 460-470 (contravvenzioni concernenti le armi e le materie esplosive) e comunque ogni fattispecie delittuosa punita nel minimo con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi o nel massimo con la reclusione o l'arresto pari o superiore ad un anno. Nell'attuale formulazione la formula «reato grave» è sostituita con il termine «reato presupposto».

<sup>724</sup> Cfr. *infra*, il riferimento all'art. 421 *ter* cod. pen. vat.

sanzione, nei casi di condanna, la confisca (anche per equivalente) dei beni che costituivano il prodotto o il profitto dell'attività criminosa<sup>725</sup>.

Successivamente, a seguito della tempestiva opera di aggiornamento e modifica<sup>726</sup> della normativa antiriciclaggio vaticana, il legislatore riscrive interamente, sotto il profilo strutturale, la fattispecie penale in esame.

Il vigente articolo 421 *bis* cod. pen. presenta una dettagliata ed articolata descrizione delle condotte tipiche, nonché dell'apparato sanzionatorio.

Per ciò che concerne il soggetto agente, si tratta di reato comune, che può essere, quindi, perpetrato da chiunque, fuori dai casi previsti dall'art. 421 cod. pen. (delitto di ricettazione).

Contrariamente alla normativa italiana anteriore al 2015<sup>727</sup>, il legislatore vaticano non ha inserito il *privilegio dell'autoriciclaggio*, prevedendo la

---

<sup>725</sup> Cfr. art. 421 *bis*, comma 6. Tale articolo è stato introdotto, nel Codice penale vaticano, ad opera dell'art. 3 della Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit.

<sup>726</sup> Cfr. Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit.

<sup>727</sup> La riforma viene attuata con Legge n. 186, *Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio*, 15 dicembre 2014, «Gazzetta Ufficiale», n. 292, 17 dicembre 2014 (v. *infra* par. 6.2). In precedenza il sistema penale statale non puniva, prevedendo nell'incipit dell'art. 648 *bis* la formula «fuori dai casi di concorso nel reato», l'ipotesi del cd. «autoriciclaggio», cioè la condotta posta in essere da chi ha commesso o concorso alla commissione del reato presupposto del riciclaggio. Quest'ultima condotta è stata considerata dal legislatore un *post factum* non punibile, ossia un normale sviluppo della condotta precedente, attraverso la quale il soggetto agente consegue i vantaggi perseguiti con il reato (ovvero ne mette al sicuro i frutti). L'esclusione della punibilità penale dell'autoriciclaggio si basa sul concetto di consunzione: la repressione del fatto antecedente esaurirebbe il disvalore complessivo e il relativo bisogno di sanzione da parte dell'ordinamento, dal momento che il fatto successivo, seppur consistente in operazioni di occultamento o trasformazione dei proventi illeciti, rappresenterebbe solo un normale sviluppo della condotta precedente; pertanto, il fatto successivo non sarebbe autonomamente punibile. Tale scelta dell'ordinamento italiano costituisce una delle cause di inefficacia della repressione penale del riciclaggio. In sede processuale, infatti, è necessario dimostrare la consapevolezza della illecita origine del denaro «sostituito o trasferito» e la contestuale estraneità dell'agente alla commissione del reato da cui lo stesso denaro proviene. Inoltre, tenuto conto che la sanzione edittale prevista per il reato di riciclaggio è normalmente più elevata rispetto a quella del reato presupposto, risulta «conveniente» per il soggetto inquisito sostenere di avere (anche) concorso nel reato presupposto al fine di escludere l'imputazione per riciclaggio. Il limitato



punibilità anche quando «l'autore è lo stesso del reato presupposto»<sup>728</sup>; inoltre, si sottolinea che non è prevista alcuna clausola di salvaguardia rispetto all'ipotesi concorsuale<sup>729</sup>: nello specifico, a differenza della formulazione originaria contenuta nelle Legge n. CXXVII, si estende la responsabilità anche in ipotesi di consapevolezza della provenienza delle *res* dal concorso in reato presupposto<sup>730</sup>.

Analizzando la lettera della norma, si prevedono tre distinte tipologie di condotte tipiche.

*In primis* (sub lett. a) il legislatore qualifica come condotta di riciclaggio<sup>731</sup> il sostituire, convertire o trasferire denaro contante<sup>732</sup>, beni<sup>733</sup> o altre risorse

---

numero delle pronunce giurisprudenziali in materia, tra l'altro, ha generato ricorrenti rilievi critici sull'intero

apparato di prevenzione del riciclaggio, senza tener conto delle numerose ipotesi di commissione di altri illeciti desunte dalle segnalazioni di operazioni sospette. In giurisprudenza, v. *ex multis* Cass. 16 febbraio 2009, n. 6561. Per una precisa e dettagliata analisi comparativa tra l'ordinamento italiano (*ante* riforma 2015) e quello vaticano in tema di sanzionabilità dell'autoriciclaggio, v. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 64 ss.

<sup>728</sup> Cfr. Codice penale vaticano, art. 421 *bis*, comma 3.

<sup>729</sup> Ivi, art. 421 *bis*, comma 1, lett. b) e c).

<sup>730</sup> Ivi, art. 421 *bis* comma 1 *bis*: «Agli effetti del presente articolo per «reato presupposto» si intende ogni fattispecie di reato punita dalla legge penale, nel minimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi, o nel massimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore ad un anno.» Tale comma è stato introdotto dalla v Legge n. IX, 11 luglio 2013, cit., art. 30.

<sup>731</sup> Cfr. Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., art. 1, n. 4: «Ai soli fini della presente legge, si intende per «riciclaggio»: a) gli atti di cui all'articolo 421 *bis* del codice penale; b) il concorso in uno degli atti di cui all'articolo 421 *bis* del codice penale, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione».

<sup>732</sup> Ivi, art. 1, n. 10, per «denaro contante» si intende: «a) il denaro contante (banconote e monete in circolazione come mezzo di scambio); b) i titoli emessi o negoziabili al portatore, inclusi gli assegni turistici, gli assegni, i titoli all'ordine e i mandati di pagamento emessi o girati senza restrizioni a favore di un beneficiario fittizio o emessi o girati in maniera tale che il relativo titolo si trasmetta alla consegna, nonché i titoli incompleti, firmati ma privi del nome del beneficiario».

economiche<sup>734</sup>, conoscendo che essi provengono da un reato presupposto<sup>735</sup> o dal concorso in un reato presupposto, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita degli stessi, ovvero di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività criminale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni<sup>736</sup>.

---

<sup>733</sup> Ivi, art. 1 n. 11, per «beni» si intendono «i beni di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, e i documenti o gli strumenti aventi valore legale, in qualsiasi forma, anche elettronica o digitale, recanti un diritto, titolo o interesse sui beni medesimi».

<sup>734</sup> Ivi, art. 1, n. 11, con il termine «risorse economiche», si intendono «le attività e le utilità di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, inclusi gli accessori, le pertinenze e i frutti, che non sono beni ma che possono essere utilizzate per ottenere beni o servizi».

<sup>735</sup> Per la definizione di *reato presupposto*, nella previgente formulazione (Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., art. 1, n. 5), si indicava «uno dei reati presupposto del riciclaggio contenuti nei seguenti articoli del codice penale: 138 *bis* (Associazioni con finalità di terrorismo o di eversione); 138 *ter* (Finanziamento del terrorismo); 138 *quater* (Arruolamento con finalità di terrorismo o di eversione); 138 *quinquies* (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo o di eversione); 138 *sexies* (Attentato per finalità di terrorismo o di eversione); 138 *septies* (Atti di terrorismo o di eversione con armi o dispositivi esplosivi o letali) ; 145-154 (Delitti contro la libertà individuale); 171-174 (Corruzione); 248-249 (Associazione per delinquere); 256-258 (Falsità in monete e carte di pubblico credito); 295-297 (Frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti); 299 *bis* (Abuso di informazioni privilegiate); 299 *ter* (Manipolazione del mercato); 311 *bis* (Pirateria); 326 *bis* (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope); 326 *ter* (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope); 326 *quinquies* (Prescrizioni abusive); 331-339 (Delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie); 364-371 (Omicidio); 372-375 (Lesioni personali); 402-404 (Furto); 406-412 (Rapina, estorsione e ricatto); 413 (Truffa e altre frodi); 416 *bis* (Malversazione a danno dello Stato); 416 *ter* (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche); 416 *quater* (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato); 417-420 (Appropriazione indebita); 421 (Ricettazione); 422 (Usurpazione); 459 *bis* (Contrabbando); 460-470 (Contravvenzioni concernenti le armi e i dispositivi esplosivi o letali); 472 *bis* (Reati contro l'ambiente); 472 *ter* (Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti); nonché ogni fattispecie di reato punita dal codice penale, nel minimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi, o nel massimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore ad un anno». Attualmente l'art. 30 della Legge IX, 11 luglio 2013, cit. ha introdotto il comma 1 *bis* all'art. 421 *bis* cod. pen. vat., del seguente tenore: «Agli effetti del presente articolo per «reato presupposto» si intende ogni fattispecie di reato punita dalla legge penale, nel minimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi, o nel massimo, con la reclusione o l'arresto pari o superiore ad un anno».

<sup>736</sup> Cfr. Codice penale vaticano, art. 421 *bis*, lett. a).

La fattispecie prevista nella citata lettera a) ricalca quella contenuta nella Direttiva 2005/60/CE<sup>737</sup>, con l'aggiunta però della condotta tipica della sostituzione, presente invece nell'art. 648 *bis* c.p. (italiano); nello specifico, tale condotta si sostanzia nella mera attività di «rimpiazzo» del danaro sporco / di provenienza illecita con un bene di diversa tipologia<sup>738</sup>. Con il termine «trasferimento», invece, si indica l'utilizzo di strumenti negoziali finalizzati allo spostamento di denaro (o di qualsiasi altra *res*), in maniera reale o virtuale<sup>739</sup>. Del tutto assente nella formulazione italiana, ma mutuata dalla normativa comunitaria, è la condotta di «conversione»<sup>740</sup>, in cui può rientrare, ad esempio, la conversione in una somma equivalente, ma con diversa valuta, di denaro proveniente da illecito.

---

<sup>737</sup> Cfr. Direttiva 2005/60/CE, cit., art. 1, comma 2, lett. a): «Ai fini della presente direttiva, le seguenti azioni, se commesse intenzionalmente, costituiscono riciclaggio: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni». Tale formulazione viene ripresa anche dalla lett. d) dell'art. 2, comma 1, D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, *Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*, «Gazzetta Ufficiale», 290, 14 dicembre 2007 - Suppl. Ordinario n. 268.

<sup>738</sup> Ad esempio la condotta di «sostituzione» ricomprende ogni attività diretta ad incidere sui proventi illeciti, recidendo ogni possibile collegamento, oggettivo e soggettivo, con il reato: può trattarsi di operazioni bancarie, finanziarie o valutarie, ma anche di operazioni commerciali, realizzate nei modi più disparati. Il modo più semplice è quello del deposito in banca del denaro «sporco»: trattandosi di un bene fungibile, tale denaro viene automaticamente sostituito con quello «pulito», essendo l'istituto di credito obbligato a restituire al depositante la stessa somma depositata (cfr. Cassazione nella sentenza n. 36.913 del 28 settembre-13 ottobre 2011); altra forma di sostituzione, finalizzata al reato di riciclaggio, si identifica ad esempio nel cambio di una targa identificativa di un autoveicolo.

<sup>739</sup> Al riguardo, si annoverano: cambiamento di intestazione di un immobile; cambiamento di titolarità di un pacchetto di azioni; trasferimenti elettronici di fondi; utilizzo reti *swift* o *chips* o tecniche di *cyberpayment*.

<sup>740</sup> Cfr. Convenzione di Strasburgo sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, 8 novembre 1990, art. 6 lett. a); cfr. Direttiva 2005/60/CE, cit., art. 2, comma 1, lett. a).

In prospettiva di comparazione si sottolinea che l'originaria formulazione della norma (2010) contemplava solo le condotte di sostituzione, trasferimento e impiego di *res* provenienti da «reato grave»<sup>741</sup>, senza alcun richiamo al reato presupposto o al concorso in esso, con la conseguenza che la condotta di autoriciclaggio risultava meno chiara e definita.

Proseguendo con l'analisi della norma, sono, inoltre, classificate come condotte tipiche (*sub* lett. b), l'*occultare* o *dissimulare* la provenienza di denaro contante o altre risorse economiche<sup>742</sup>, conoscendo che queste provengono da un reato presupposto o dal concorso in un reato presupposto<sup>743</sup>, nonché «acquistare, possedere, detenere o utilizzare beni di qualsiasi natura»<sup>744</sup>. Al riguardo si tratta di condotte «pure»<sup>745</sup>, in quanto non si ravvisa la necessità di perseguire alcun fine, a differenza della prima tipologia di condotta *sub* lett. a), della norma in esame.

Con formula di chiusura (*sub* lett. c), si indica inoltre che il reato di riciclaggio sussiste «qualsiasi sia il valore del denaro, dei beni o risorse

---

<sup>741</sup> Cfr. Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., art. 1, n. 6, per «reato grave» si intende «i reati contenuti nel Capo III della presente legge e nel Codice penale agli articoli 145-154 (delitti contro la libertà individuale); 171-174 (corruzione); 248 (associazione per delinquere); 256 (falsità in monete e carte di pubblico credito); 295-297 (frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti); 331-339 (delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie); 402-404 (furto); 406-412 (rapina, estorsione e ricatto); 413 (truffa); 421 (ricettazione); 460-470 (contravvenzioni concernenti le armi e le materie esplosive) e comunque ogni fattispecie delittuosa punita nel minimo con la reclusione o l'arresto pari o superiore a sei mesi o nel massimo con la reclusione o l'arresto pari o superiore ad un anno».

<sup>742</sup> Cfr. Codice penale vaticano, art. 421 *bis*, comma 1 lett. b): «(colui che) occulta o dissimula la reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà di denaro contante, beni o altre risorse economiche, o dei diritti sugli stessi, conoscendo che essi provengono da un reato presupposto o dal concorso ad un reato presupposto».

<sup>743</sup> Con il riferimento al *concorso in reato presupposto* si sostanzia la fattispecie di auto riciclaggio.

<sup>744</sup> Sempre conoscendo, al momento della loro ricezione, che provengono da un reato presupposto o dal concorso ad un reato presupposto, *ivi*, art. 421 *bis*, comma 1 lett. c).

<sup>745</sup> Cfr. Zannotti, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, p. 88.

economiche provenienti dal reato presupposto», anche qualora non vi sia stata condanna per tale reato<sup>746</sup>.

L'oggetto materiale è individuato, in tutte le tre tipologie di condotte, nel «denaro, beni e altre risorse economiche» e si estende, quindi, al denaro contante<sup>747</sup> *stictu sensu* e a tutti gli strumenti negoziabili al portatore; con il termine «risorse economiche» si ricomprende, invece, qualsiasi *res* economicamente apprezzabile<sup>748</sup>.

Sotto il profilo soggettivo, si delinea, invece, una differenza fondamentale: infatti, nella condotta *sub* lettera a) si sostanzia un reato a dolo specifico, in quanto per la consumazione, il soggetto agente è mosso da un fine determinato, ossia quello di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni. E' opportuno, soffermarsi sul fatto che, affinché il reato possa dirsi consumato, non è, però, richiesto il raggiungimento del predetto scopo prefissatosi dal soggetto agente.

Di non chiara interpretazione risulta la finalità – sempre contenuta nella lettera a) – di «aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività criminale a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni», dato che

---

<sup>746</sup> In questo caso, qualora la *res* riciclata provenga da un comportamento non previsto dalla normativa vaticana come reato, venendo meno il reato presupposto, il soggetto agente non potrebbe essere accusato di riciclaggio.

<sup>747</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 1, n. 7. Per «denaro contante» si intende: «a) denaro contante in senso stretto, incluse le banconote e le monete aventi corso legale; b) strumenti negoziabili al portatore, compresi gli strumenti monetari emessi al portatore quali *traveller's cheque*; gli strumenti negoziabili, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, emessi al portatore, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi alla consegna; gli strumenti incompleti, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, firmati ma privi del nome del beneficiario».

<sup>748</sup> Ivi, art. 1, n. 11. Per «fondi o altre risorse economiche» si intendono: «qualsiasi risorsa, incluse quelle finanziarie, economiche o di qualsiasi tipo, materiali o immateriali, mobili o immobili, comunque acquisite, nonché documenti o strumenti aventi valore, in qualsiasi forma, anche elettronica o digitale, recanti un diritto, titolo o interesse su fondi o risorse economiche, inclusi crediti bancari, assegni turistici, assegni, ordini di pagamento, azioni, titoli, obbligazioni, tratte, lettere di credito, gli eventuali interessi, dividendi o altri redditi o valori acquisiti o generati da tali fondi o risorse economiche».

sembrerebbe realizzarsi una forma particolare di favoreggiamento, di assoluta indeterminazione<sup>749</sup>.

Si richiede, inoltre, la «consapevolezza» che la *res* provenga da fatto illecito: occorre, quindi, una posizione soggettiva di certezza e non uno stato di dubbio o di probabile conoscibilità<sup>750</sup>. Nelle successive condotte - *sub* lett. b) e c) – si riscontra, invece, dolo generico<sup>751</sup> dato che non è richiesto uno scopo particolare ai fini della consumazione del reato.

Sul piano sanzionatorio, la pena viene inasprita rispetto all'originaria formulazione del 2010<sup>752</sup> e si afferma la punibilità anche qualora il reato presupposto sia stato commesso fuori dal Vaticano<sup>753</sup>. Viene meno, invece, l'aggravante della commissione del reato «nell'esercizio di attività professionale»<sup>754</sup>.

---

<sup>749</sup> Cfr. F. Sgubbi, D. Fondaroli, A. Astrologo, G. Silvestri, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 9, marzo 2013, pp. 26-27.

<sup>750</sup> Sull'elemento soggettivo del reato v. Zannotti, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, cit., p. 88; Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., p. 57; Sgubbi, Fondaroli, Astrologo, Silvestri, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 27.

<sup>751</sup> La previsione del dolo generico è analoga alla fattispecie prevista dal cod. penale italiano *ex* art. 648 *bis* c.p.

<sup>752</sup> Nella formulazione originaria (Legge CXXVII, 30 dicembre 2010, cit., art. 421 *bis*, comma 2) si stabiliva che: «Nei casi previsti dal comma che precede si applica la reclusione da due a sei anni e la multa da euro mille ad euro diecimila se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da reato grave per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni»; nell'attuale formulazione, al comma 1, le sanzioni sono invece le seguenti: «la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.000 ad euro 15.000».

<sup>753</sup> Cfr. Codice penale vaticano, art. 421 *bis*, comma 4: «Il riciclaggio sussiste anche quando il delitto da cui provengono il denaro contante, i beni o le risorse economiche è stato commesso in un altro Stato». Ipotesi analoga era contemplata anche nella formulazione originaria (2010), al comma 5.

<sup>754</sup> Cfr. Codice penale vaticano, art. 421 *bis*, comma 4 come introdotto dalla Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, cit.: «Nei casi previsti dal comma uno la pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale».

In ipotesi di condanna, si prevede la confisca<sup>755</sup> del prodotto diretto e indiretto del reato, nonché di tutti i mezzi utilizzati o utilizzabili per la realizzazione dell'illecito stesso<sup>756</sup>. Nel caso in cui tale misura non sia operabile, il legislatore ha previsto la confisca per equivalente<sup>757</sup> di denaro o dei beni posseduti dal reo, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede.

Il giudice può, inoltre, adottare misure cautelari conservative (tra cui il sequestro) per prevenire ed evitare il trasferimento dei beni oggetto di confisca<sup>758</sup>.

Occorre sottolineare come nel 2013, sotto il Pontificato di Papa Francesco, è stata attuata una importante riforma del Codice penale e di procedura penale

---

<sup>755</sup>Cfr. la definizione di «confisca» contenuta nella Convenzione di Strasburgo, 8 novembre 1990, cit. art. 1 lett. d): per confisca si intende ogni «sanzione o misura, ordinata da un'autorità giudiziaria a seguito di una procedura per uno o più reati, che consiste nel privare definitivamente di un valore patrimoniale». Ai sensi dell'art. 2 Convenzione di Strasburgo, cit. «1. Ciascuna Parte prende le misure legislative o di altra natura eventualmente necessarie per consentirle di procedere alla confisca di strumenti e di proventi, o di valori patrimoniali il cui valore corrisponde a tali proventi. 2. Ciascuna Parte, al momento della firma o all'atto del deposito dello strumento di ratificazione, d'accettazione, d'approvazione o d'adesione, può, con dichiarazione diretta al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, dichiarare che il paragrafo 1 del presente articolo si applica soltanto ai reati o alle categorie di tali reati specificati nella predetta dichiarazione». Inoltre, tale misura risulta in linea con le quarantanove Raccomandazioni del GAFI (aggiornate al 2012), tra cui si annoverano la R.3 (confisca e misure provvisorie), SR. III (congelamento e confisca dei fondi usati per finanziare il terrorismo).

<sup>756</sup> Cfr. Codice penale vaticano, art. 421 *bis*, comma 5: «Nei casi di condanna, il giudice dispone la confisca: a) del prodotto, diretto o indiretto, del riciclaggio, inclusi tutti i mezzi utilizzati o che si intendevano utilizzare per il riciclaggio; b) del profitto o altro beneficio derivanti, direttamente o indirettamente, dai proventi dal delitto antecedente al riciclaggio».

<sup>757</sup> Ivi, art. 421 *bis*, comma 6: «Quando non è possibile procedere alla confisca di quanto indicato al comma 5, lettere a) e b), il giudice dispone la confisca di denaro contante, beni o risorse economiche di valore equivalente, che risultino essere di proprietà o posseduti dal condannato, in maniera esclusiva o congiunta, direttamente o indirettamente, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede».

<sup>758</sup> Ivi, art. 421 *bis*, comma 8: «Il giudice adotta misure cautelari, incluso il sequestro, al fine di prevenire la vendita, il trasferimento o disposizione del denaro contante, dei beni o delle risorse economiche possibile oggetto di confisca, nonché provvedimenti che consentano alle Autorità competenti di identificare, rintracciare e congelare il denaro contante, i beni o le risorse economiche possibile oggetto di confisca, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede».

vaticano a mezzo delle citate Leggi nn. VIII e IX; nello specifico, la disciplina della confisca è stata completamente riformata<sup>759</sup>, prevedendo l'obbligatorietà

---

<sup>759</sup> Cfr. Legge n. IX, 11 luglio 2013, cit., art. 8, il quale dispone la riforma della disciplina della confisca contenuta nel codice penale vaticano: «1. Il testo dell'articolo 36 del codice penale è integralmente sostituito dal seguente: “Nel caso di condanna, il giudice ordina la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prodotto, il profitto o il prezzo o che ne costituiscono l'impiego. 2. E' sempre ordinata la confisca delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna. 3. La confisca delle cose di cui al comma 1 non è ordinata se la cosa appartiene a persona estranea al reato, cui spetta la restituzione. 3. Per quanto concerne le cose di cui al comma 2, la confisca non è ordinata se la cosa appartiene a persona estranea al reato e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa. 4. È sempre ordinata la confisca delle cose che appartengono o sono possedute o gestite, direttamente o indirettamente, dalle associazioni criminali, anche oltre i limiti di cui al comma 1, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede. 5. Le disposizioni che precedono si applicano alle cose risultanti dalla trasformazione, conversione o confusione delle cose suscettibili di confisca, nonché agli incassi o ad altri vantaggi che ne derivino. 6. Quando non è possibile procedere alla confisca delle cose indicate nei commi precedenti, il giudice dispone la confisca di denaro contante, beni o risorse economiche di valore equivalente, che risultino essere di proprietà o posseduti dal condannato, in maniera esclusiva o congiunta, direttamente o indirettamente, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede. 7. Il giudice adotta misure cautelari, incluso il sequestro, al fine di prevenire la vendita, il trasferimento o disposizione del denaro contante, dei beni o delle risorse economiche possibili oggetto di confisca, nonché provvedimenti che consentano di identificare, rintracciare e disporre il blocco preventivo del denaro contante, dei beni o delle risorse economiche possibili oggetto di confisca, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede. 8. Per «blocco preventivo» si intende: a) con riferimento ai beni, il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo, gestione o accesso, così da modificarne il volume, l'importo, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che ne consente l'uso, compresa la gestione di portafogli titoli; b) con riferimento alle risorse economiche, il divieto di movimentazione, trasferimento, modifica, utilizzo o gestione, inclusi la vendita, la locazione o la costituzione di qualsiasi altro diritto reale o di garanzia, al fine di ottenere in qualsiasi modo beni o servizi. Salvo diversa previsione di legge, le cose confiscate sono acquisite al patrimonio della Santa Sede”». Inoltre, ivi, art. 41, che modifica, in materia, il Codice di procedura penale vaticana: «Il testo dell'articolo 639 del Codice di procedura penale è integralmente sostituito dal seguente: “La richiesta di assistenza giudiziaria può altresì avere ad oggetto: a) la confisca o l'esecuzione di un provvedimento di confisca sui beni indicati all'articolo 36 del codice penale; b) l'identificazione o il sequestro dei beni di cui all'articolo 36 del codice penale ai fini di un'eventuale confisca; c) un ordine di



della misura per tutte le *res* derivanti da reato e, di conseguenza, si rende superflua l'analoga disciplina *ex art. 421 bis* cod. pen. vat. Unica differenza riscontrabile si ravvisa nella destinazione dei beni oggetto di confisca: nella norma generale *ex art. 36* c.p., si stabilisce che questi siano acquisiti al patrimonio della S. Sede<sup>760</sup>; di contro, in ipotesi di confisca di beni derivanti dal reato di riciclaggio *ex art. 421 bis* c.p., essi devono essere devoluti, specificatamente, «alle opere di religione e di carità del Sommo Pontefice»<sup>761</sup>, evidenziando la sottesa *ratio legis* di condanna delle pratiche criminose in oggetto mediante restituzione ai soggetti bisognosi del valore dei beni che il riciclaggio ha ingiustamente deviato e sottratto dai mercati<sup>762</sup>.

In conclusione, doveroso è un accenno alla nuova ed ulteriore tipologia di reato di l'impiego «in attività economiche o finanziarie denaro contante, beni o altre risorse economiche provenienti da un delitto»<sup>763</sup>, sempre introdotta dalla riforma del 2012. Nell'originario impianto normativo, la condotta di *impiego* non trovava autonoma disciplina, ma era assorbita all'interno del reato di riciclaggio. Anche per questa ipotesi è prevista la punibilità, a differenza della

---

esibizione o il sequestro di documenti bancari, finanziari o commerciali. Oltre alle informazioni di cui all'articolo 637, le richieste di assistenza giudiziaria di cui al comma 1 dovranno altresì: a) descrivere i beni da confiscare ed esporre i fatti sui quali la richiesta è fondata così da permettere allo Stato richiesto la pronuncia di una decisione di confisca secondo la legge; b) nel caso di richiesta di esecuzione di un provvedimento di confisca, trasmettere una copia autentica del provvedimento, nonché esporre i fatti e dare le informazioni occorrenti per la sua esecuzione; c) nel caso di richiesta ai sensi del comma 1, lettera b), esporre i fatti e le ragioni a fondamento della richiesta, nonché indicare dettagliatamente le azioni richieste. Laddove ne ricorrano le condizioni, il tribunale adotta i provvedimenti, anche cautelari, occorrenti per l'esecuzione della richiesta. I beni confiscati ai sensi del presente articolo sono acquisiti al patrimonio della Santa Sede. Tuttavia, su istanza dello Stato richiedente, il tribunale può disporre la restituzione, in tutto o in parte, dei beni confiscati, al fine di risarcire le vittime del reato o restituire detti beni ai loro legittimi proprietari».

<sup>760</sup> Cfr. Codice penale vaticano, art. 36, ultimo comma.

<sup>761</sup> Ivi, art. 421 *bis*, comma 6.

<sup>762</sup> Cfr. Zannotti, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, cit., p. 93.

<sup>763</sup> Cfr. Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., *3bis* che introduce, nel Codice penale vaticano, l'art. 421 *ter*, rubricato «impiego dei proventi di attività criminose».

speculare norma italiana, del reato di auto-impiego<sup>764</sup>. La norma è finalizzata a predisporre un ulteriore sistema di blocco dei proventi di attività illecite, punendone l'immissione nel sistema economico, a protezione della libera concorrenza del mercato.

#### ***6. Profili di comparazione giuridica con il sistema penale italiano: evoluzione normativa dell'art. 648 bis c.p.***

Analizzata la recente fattispecie penale vaticana, è opportuno soffermarsi sulla speculare norma del Codice penale italiano, descrivendone l'evoluzione testuale, anche tramite i consolidati orientamenti della giurisprudenza<sup>765</sup>.

Si ricorda che il termine riciclaggio indica quel complesso di operazioni volte a riutilizzare e reinvestire i proventi economici di attività illecite. Dal punto di vista etimologico, il termine è improprio, in quanto la condotta delittuosa non si sostanzia nel «riciclare» qualcosa, ma nel «disperdere» e «ripulire» il denaro sporco, proveniente da attività illecite di criminalità organizzata<sup>766</sup>.

Sul piano strutturale, la fattispecie di riciclaggio si sviluppa attraverso tre

---

<sup>764</sup> Cfr. Codice penale italiano, art. 648 *ter*: «1. Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648 *bis*, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a euro 15.493. 2. La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale. 3. La pena è diminuita nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 648. 4. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648». La formula «fuori dai casi di concorso nel reato» impedisce, nell'ordinamento italiano, la punibilità della condotta di auto-impiego».

<sup>765</sup> In dottrina, v. A.R. Castaldo, M. Naddeo, *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, Padova, Cedam, 2010; R. Razzante, *Il riciclaggio nella giurisprudenza. Normativa e prassi applicative*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>766</sup> Cfr. M. Zanchetti, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 35. Il termine riciclaggio (*money laundering*) viene coniato, negli Stati Uniti, negli anni '20, da parte di alcuni gruppi criminali che, per dare una origine legittima al denaro generato da operazioni illecite, acquistavano negozi in cui offrivano servizi pagati in moneta, (come lavanderie o autolavaggi); in tal modo avevano l'opportunità di mescolare fondi legali e illegali.

procedimenti fondamentali<sup>767</sup>: la prima fase riguarda l'introduzione del denaro illecitamente accumulato nel sistema finanziario (c.d. fase di collocamento o *placement stage*); la seconda prevede una serie di trasformazioni o trasferimenti nel tempo e nello spazio del denaro accumulato (c.d. fase della stratificazione o *layering stage*), procedendo al totale occultamento dell'origine e delle tracce contabili del denaro «sporco», destinato ad essere trasferito in Paesi aventi normative antiriciclaggio deboli o inesistenti (c.d. Paesi *off-shore*<sup>768</sup> attualmente inseriti nelle cd. *black list*); la terza fase

---

<sup>767</sup> Cfr. Cimica, *I riflessi economico-giuridici della normativa antiriciclaggio vaticana nel contesto internazionale*, cit., pp. 31 ss. Di contro, si ravvisa anche la - ormai superata - tesi della partizione in due fasi: il lavaggio (*money laundering*), ovvero quell'insieme di operazioni a breve termine volte a camuffare l'origine illecita del denaro o di altri beni; l'impiego (*recycling*), che comprende invece il complesso di attività a medio-lungo termine volte a rimettere i capitali lavati nel ciclo economico lecito. La tesi della bipartizione, in dottrina è sostenuta da G. Pecorella, *Denaro (sostituzione di)* (voce), in *Digesto delle discipline penalistiche*, 1980, vol. II, p. 369. Si evidenzia, inoltre, che l'espressione *money re cycling* (ovvero riutilizzo di denaro contante), derivata dal linguaggio comune inglese, è usata per indicare la funzione svolta dai sistemi elettronici detti *cash / money recycler* (ovvero riutilizzatori di denaro contante). Questi apparecchi permettono di espandere le capacità dei bancomat, permettendo oltre all'erogazione di denaro anche il versamento di contanti, riutilizzando questi ultimi per le erogazioni, naturalmente dopo severissimi controlli elettronici.

<sup>768</sup> Il concetto di «paradiso fiscale» negli anni passati è stato utilizzato per indicare strumenti e comportamenti non condivisi dagli assetti normativi di molti Paesi cosiddetti evoluti e di più ampio rilievo sul piano economico -politico internazionale. Spesso tali Paesi, nel tentativo di proteggere i loro interessi, hanno cercato di porre un argine in ogni modo lecito per impedire ai propri cittadini di sottrarsi ai controlli e dunque alle obbligazioni previste dal rispettivo assetto fiscale. Paradossalmente, tali tentativi effettuati avverso luoghi pubblicizzati inaccessibili per via della poca se non completa mancanza di trasparenza, ha di fatto contribuito ad alimentare la volontà di impiegare comunque all'estero, ingenti capitali per fini personali anziché in nome di quello collettivo, seppure con fini pienamente legali. Con il passare del tempo, il fenomeno ha assunto contorni diversi e col tempo l'utilizzo diffuso di strumenti imprenditoriali e patrimoni ali alternativi si è sempre più affermato, portando privati ed imprese a considerare come una normalità collocarsi formalmente all'estero: dai grandi gruppi internazionali impegnati nella produzione di generi di massa quali automobili, abbigliamento, elettrodomestici, a quelli dei servizi come degli Investimenti immobiliari delle risorse energetiche etc., il concetto di paradiso fiscale si è molto ridimensionato per alcuni paesi anche se tutt'ora rappresenta una problematica ancora irrisolta e controversa. L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha pubblicato il 26 giugno 2013 una lista di 35 Paesi considerati

consente, infine, di far rientrare i capitali «ripuliti» nel circuito finanziario legale (c.d. *integration stage*); di contro, quest'ultimo passaggio tende a svilupparsi maggiormente negli Stati che presentano condizioni economiche e mercati finanziari stabili. È, inoltre, rilevante sottolineare che molte sono le tecniche utilizzate per perfezionare le condotte di riciclaggio, eludendo i controlli: si annoverano, ad esempio, la tecnica del *loan back*, del *lease back*, o dello *smurfing*, ecc.<sup>769</sup>

---

paradisi fiscali minacciando li di sanzioni se entro un anno non avranno riformato il loro sistema fiscale. I 35 «paradisi fiscali» sono accusati dall'OCSE di praticare una concorrenza fiscale pregiudizievole, cercando di attirare i privati e le società che vogliono evitare di pagare imposte nel proprio paese. L'organizzazione non ha indicato quali sanzioni intenda adottare. La lista comprende: Andorra, Anguilla, Antigua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahrein, Barbados, Belize, Isole Vergini britanniche, Guernesey, Isole Cook, Dominica, Gibilterra, Grenada, Isola di Man, Jersey, Liberia, Liechtenstein, Maldive, isole Marshall, Monaco, Montserrat, Nauru, Antille olandesi, Niue, Panama, Saint-Kitts e Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent e Grenadine, Samoa occidentali, Seychelles, Tonga, Isole Turk e Caicos, Isole Vergini americane, Vanuatu.

<sup>769</sup> Tra queste si possono annoverare: il *loan back*, mera pratica di finanziamento, consistente in un prestito a se stesso al fine di assicurare una facciata di legalità alla disponibilità del denaro. In realtà, l'interessato (o un suo prestanome), conferisce denaro "sporco" presso un conto corrente acceso in un istituto di credito solitamente con sede in un «paradiso fiscale». Successivamente lo stesso richiede un prestito presso la propria banca, apportando come garanzia reale il denaro depositato presso il primo istituto di credito; il denaro concesso sotto forma di prestito sarà poi reinvestito in proprietà immobiliari, società o in diversi strumenti finanziari. Questo sistema, quindi, consente di far nascere nuove attività imprenditoriali o rilevare imprese in crisi, facili preda dei riciclatori, che il più delle volte conservano alloro posto i precedenti titolari o amministratori, attratti da adeguate retribuzioni ed affrancati dai debiti; *lease back*: è un tipo di *leasing* in base al quale una società (locataria) diventa anche fornitore del bene oggetto della locazione. L'impresa vende gli impianti, le apparecchiature o gli immobili di sua proprietà ad una società di *leasing*, che poi glieli riconcede immediatamente in locazione. La transazione consente all'azienda di liberare capitali utili per altri investimenti, potendo comunque continuare ad usufruire dei beni tramite la locazione; *smurfing*: consiste nell'effettuare versamenti o operazioni di cambio regolari e reiterati, concernenti somme di denaro legate tra di loro e al di sotto della soglia fissata per l'identificazione. Con tale tecnica si mira ad evitare qualsiasi monitoraggio delle operazioni bancarie; *moneytransfer*: è un sistema di invio di denaro, che si sovrappone, se non si sostituisce completamente, ai canali finanziari ufficiali presenti in alcuni Paesi, specialmente nelle aree asiatiche ed africane (Sudan, Somalia ecc.) E' principalmente utilizzato dai lavoratori stranieri emigrati nei Paesi più ricchi, ed in tal modo trasferiscono disponibilità alle

In definitiva, il fenomeno del riciclaggio si identifica nel complesso di «mezzi attraverso i quali si nasconde l'esistenza, la fonte illegale o l'utilizzo illegale di redditi e poi si camuffano questi redditi per farli apparire legittimi»<sup>770</sup>. Nell'ambito delle diverse fasi del riciclaggio, la tecnologia informatica è spesso presente, finendo per assumere rilievo nel *layering*, dove la pericolosità delle movimentazioni finanziarie dipende dalla velocità di trasferimento e dal numero di transazioni effettuate<sup>771</sup>.

Si è così assistito ad una evoluzione del fenomeno: dal riciclaggio monetario al riciclaggio bancario, infine al riciclaggio finanziario, come prova evidente delle capacità camaleontiche della criminalità economica<sup>772</sup>. Negli anni '80 si

---

famiglie rimaste nel Paese d'origine.

<sup>770</sup>È la definizione classica, suggerita dalla Commissione Presidenziale Statunitense sul Crimine Organizzato (*The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions and Money Laundering*, 1985) e ripresa in dottrina da: G. Colombo, *Il riciclaggio. Gli strumenti giudiziari di controllo dei flussi monetari illeciti con le modifiche introdotte dalla nuova legge antimafia*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 17; A. Balsamo, *La destinazione delle somme di denaro fa scattare il finanziamento del terrore*, «Diritto comunitario e internazionale», 1, 2006, p. 37; E. Palombi, *Il riciclaggio dei proventi illeciti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996, p. 50 ss.; L. Balestra, *Attività di prevenzione e repressione delle organizzazioni di riciclaggio*, in *La criminalità organizzata negli anni '90*, Cedam, Padova, 1993, p. 121 ss.

<sup>771</sup>Sul tema, D. Masciandaro, A. Mantica, *Evoluzione del sistema pagamenti internet e cyberriciclaggio: prime riflessioni*, in D. Masciandaro (a cura di),  *Mercati finanziari e riciclaggio. L'Italia nello scenario internazionale*, Milano, EGEA, 1998.

<sup>772</sup>Per una panoramica generale sulla fenomenologia del riciclaggio, M. Stile, *Riciclaggio e reimpiego di proventi illeciti*, in *XXI Secolo*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 2009, pp. 479 ss.; A. Mangione, *Mercati finanziari e criminalità organizzata: spunti problematici sui recenti interventi normativi di contrasto al riciclaggio*, «Rivista italiana di diritto processuale penale», 2000, pp. 1138 ss; G. Campana, *il profili internazionali della lotta al riciclaggio: gli strumenti di cooperazione in ambito amministrativo e penale*, in E. Cappa, D. Cerqua, *Il riciclaggio del denaro*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 313 ss., in cui si evidenzia come «il riciclaggio abbia assunto una dimensione transnazionale non solo in quanto il delitto presupposto viene commesso in un Paese diverso da quello in cui vengono reimpiegati i profitti, ma anche in considerazione del fatto che il processo di ripulitura dei capitali viene sempre con maggiore frequenza realizzato in più giurisdizioni. La consapevolezza della dimensione transnazionale dei crimini finanziari e del riciclaggio ha determinato, quindi, l'esigenza di adottare misure di contrasto di analogo estensione, non essendo a tal fine più sufficienti misure preventive e repressive che esplicano la loro efficacia esclusivamente a livello nazionale, tenuto conto che proprio la connotazione globale e le dimensioni assunte dal

assiste all'abbandono delle tecniche di riciclaggio monetario e alla migrazione della criminalità economica verso il settore bancario; oggi, nonostante continui ad essere frequente l'utilizzo degli istituti bancari, i riciclatori sono sempre più attratti dalle società finanziarie. Tuttavia, nonostante la criminalità organizzata si affidi ai professionisti dell'ingegneria finanziaria per riuscire a convertire l'enorme massa di liquidità accumulata, complesse operazioni di alta finanza convivono, con i più semplici strumenti di trasferimento della ricchezza<sup>773</sup>.

Nel panorama della legislazione italiana, prima del 1978, la condotta illecita in esame era affidata a tre articoli del Codice penale, relativi al reato di ricettazione (art. 648 c.p.), al favoreggiamento personale (art. 378 c.p.), nonché al favoreggiamento reale (art. 379 c.p.). Successivamente, l'evolversi dei fenomeni malavitosi<sup>774</sup> nel corso degli anni '70, ha spinto il legislatore ad intervenire sulle norme penalistiche, prevedendo nuove e specifiche figure di reato.

Con D.l. 21 marzo 1978 (art. 3)<sup>775</sup>, convertito con Legge 18 maggio 1978 n. 191<sup>776</sup> veniva, quindi, inserito nel Codice penale italiano l'art. 648 *bis*,

---

fenomeno sono idonee ad alterare l'ordinato assetto economico-finanziario e monetario di un Paese e, talvolta, di intere aree regionali, amplificando gli effetti distorsivi dell'economia reale e della corretta allocazione delle risorse».

<sup>773</sup>Cfr. M. Naim, *Illecito. Come trafficanti, falsari e mafie internazionali stanno prendendo il controllo dell'economia globale*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 163.

<sup>774</sup>Si fa riferimento, ad esempio, all'incremento dei sequestri di persona con finalità estorsive o terroristiche; l'evoluzione dei traffici illeciti, in particolare quello delle sostanze stupefacenti; la globalizzazione dei mercati criminali.

<sup>775</sup> Nello specifico, si tratta del D.l. n. 59, *Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*, 21 marzo, 1978, «Gazzetta Ufficiale», 80, 22 marzo 1978, il cui art. 3 così recita: «Dopo l'art. 648 del codice penale è aggiunto il seguente: “Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione - Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque compie fatti o atti diretti a sostituire denaro o valori provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata o di sequestro di persona a scopo di estorsione, con altro denaro o altri valori, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e con la multa da lire un milione a venti milioni. Si applica l'ultimo comma dell'articolo precedente”».

<sup>776</sup> Cfr. Legge n. 121, *Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 21 marzo 1978 n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di*

rubricato «Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata e sequestro di persona a scopo di estorsione»<sup>777</sup>.

Con tale disposto normativo si puniva colui che, «fuori dai casi di concorso nel reato, compie atti o fatti diretti a sostituire denaro o valori provenienti esclusivamente dai delitti di rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, nonché di aiutare gli autori dei predetti delitti ad assicurarsi il profitto del reato».

La norma in esame si configurava come una tipologia speciale di ricettazione e/o di favoreggiamento e non come una figura autonoma di reato<sup>778</sup>; delineava, inoltre, un reato a consumazione anticipata poiché, per la punibilità, non si richiedeva l'effettiva sostituzione del denaro o dei valori provenienti da illecito, ma era sufficiente porre in essere atti o fatti destinati a tale sostituzione.

Soggetto agente poteva essere «chiunque» (reato comune), fuori però dei casi di concorso nel reato: tale formula di apertura escludeva, quindi, la responsabilità *ex art. 648 bis* per il reo concorrente nel delitto presupposto. Per la punibilità era, inoltre, richiesto dolo specifico alternativo, ossia la volontà di prestarsi alla sostituzione del denaro o dei valori al fine di procurare a sé o ad altri un profitto (ricettazione) o di aiutare gli autori dei delitti ad assicurarsi il profitto del reato (favoreggiamento).

Di conseguenza, con tale disposto normativo, risultava esente da responsabilità, chiunque riciclasse denaro proveniente da fattispecie di reato diverse da quelle tassativamente elencate nell'art. 648 *bis* c.p., anche se consapevole dell'origine illecita dei proventi: in questa ipotesi, inoltre, il

---

*gravi reati - obbligo comunicazione cessione proprietà*, 28 maggio 1978, «Gazzetta Ufficiale», 137, 19 maggio 1978.

<sup>777</sup>La norma era del seguente tenore: «Fuori dai casi di concorso nel reato, chiunque compie atti o fatti diretti a sostituire denaro o valori provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata, o di sequestro di persona a scopo di estorsione, con altro denaro o altri valori, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e con la multa da Lire un milione a Lire venti milioni. Si applica l'ultimo comma dell'articolo precedente».

<sup>778</sup>Emblematico è, infatti, il *nomen iuris* della nuova fatti specie delittuosa: che non fa riferimento alcuno al termine «riciclaggio»

soggetto agente rispondeva ai sensi degli artt. 684 e 379 c.p., con una irragionevole applicazione di pena più favorevole.

In definitiva, il legislatore del 1978, non disciplinava una nuova ed autonoma figura di reato, ma si limitava a prevedere un peculiare strumento di lotta e repressione contro i reati presupposto, già presenti nel nostro ordinamento<sup>779</sup>.

Negli stessi anni, il fenomeno del riciclaggio stava assumendo carattere globale, configurandosi come autonoma attività criminale su scala internazionale: di conseguenza, in presenza di mercati bancari e finanziari sempre più integrati, dove serpeggiavano organizzazioni criminali transnazionali, numerosi risultavano gli interventi a livello sovranazionale, al fine di conferire armonizzazione e omogeneità alle politiche di regolamentazione e vigilanza nazionali.

Il primo risale alla Raccomandazione 80/10 del Comitato dei Ministri, concernente «Misure contro il trasferimento e la custodia di fondi di origine criminale»<sup>780</sup>.

Successivamente, veniva sottoscritta la Dichiarazione dei Principi di Basilea, in data 12 dicembre 1988<sup>781</sup>, che ricalcava sostanzialmente i contenuti

---

<sup>779</sup> Sul punto, M. Angelini, *Il reato di riciclaggio*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 4.

<sup>780</sup> Con tale Raccomandazione, del 27 giugno 1980, si suggerisce agli Stati della Comunità europea di «intervenire sui rispettivi sistemi bancari onde evitarne il coinvolgimento in operazioni di riciclaggio auspicando altresì l'introduzione di obblighi di identificazione della clientela da parte degli istituti di credito e lo sviluppo della cooperazione tra banche e Autorità indipendenti». Dal tenore letterario si evince che la Raccomandazione, pur rappresentando il primo segnale di una percezione a livello sovranazionale del problema, non imponeva agli Stati membri la previsione di una specifica criminalizzazione del reato di riciclaggio negli ordinamenti nazionali; infatti, ci si limitava ad «auspicare» un intervento su sistemi bancari interni con gli scopi ivi elencati.

<sup>781</sup> Sul contenuto della Convenzione di Basilea, v. Cimica, *I riflessi economico-giuridici della normativa antiriciclaggio*, cit., p. 57. L'A. definisce come «tra i primissimi interventi rivolti ad affrontare le problematiche connesse al riciclaggio vanno annoverati i principi affermati all'interno del Comitato di Basilea che, in tema di regolamentazioni bancarie e pratiche di vigilanza, nel dicembre del 1988, adotta la *Dichiarazione di Principi sulla prevenzione dell'utilizzo a fini criminosi del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita*. Istituito nel 1974 in risposta alle crisi bancarie e valutarie insorte nei mercati interni e internazionali, il Comitato ha il ruolo di agevolare lo scambio di informazioni sulle pratiche di



della Raccomandazione n. 80/10.

Successivamente, un importante passo avanti nella lotta al riciclaggio a livello internazionale si aveva con l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, sottoscritta a Vienna il 20 dicembre 1988<sup>782</sup>, nel cui Preambolo si evidenziava come il «traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope rappresentano una grave minaccia per la salute ed il benessere degli individui e ed hanno effetti funesti sulle basi economiche, culturali e politiche della società»; inoltre, come «i legami tra il traffico illecito ed altre attività criminali organizzate correlate minano i fondamenti della legittima economia e minacciano la stabilità, la sicurezza e la sovranità degli Stati»<sup>783</sup>. Sulla base di tali premesse si chiedeva alle Parti contraenti l'impegno a considerare come fattispecie di reato determinate condotte criminali, tra cui quella del riciclaggio<sup>784</sup>, nonché a prevedere un sistema sanzionatorio per tali condotte, in sintonia con i precetti e le garanzie costituzionali interne ad ogni singolo Stato.

Il legislatore italiano<sup>785</sup> sollecitato, quindi, da tale Convenzione, con legge

---

controllo tra i Paesi aderenti e sviluppare la cooperazione tra le autorità di vigilanza per individuare quei “principi e raccomandazioni” sui quali istituire sistemi di preallarme in caso di crisi bancarie con riflessi internazionali. Tuttavia, pur non avendo alcuna forza vincolante, su taluni di questi principi e di queste raccomandazioni hanno, di fatto, posto le basi i sistemi antiriciclaggio dei Paesi interessati. In particolare, si fa riferimento a tre importanti aspetti che la banca deve considerare nel rapporto con la clientela: l'identificazione dei clienti attraverso l'adozione di procedure efficaci; il rifiuto a fornire assistenza per operazioni che possono ritenersi collegate ad attività di riciclaggio; la conservazione dei documenti relativi alle operazioni nonché sull'ampliamento della sfera dei controlli interni per verificarne l'osservanza. Nel corso degli anni il Comitato di Basilea ha predisposto nuovi principi comuni in materia che, seppur rimanendo nell'ambito di generali indicazioni, sono sicuramente riscontrabili all'interno delle varie normative nazionali».

<sup>782</sup> Cfr. Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, sottoscritta a Vienna, 20 dicembre 1988.

<sup>783</sup> *Ibidem*.

<sup>784</sup> *Ivi*, art. 3.

<sup>785</sup> Va sottolineato che l'Italia, pur aderendo immediatamente alla Convenzione di Vienna del 1988, procede alla ratifica ed esecuzione della medesima due anni dopo, con Legge n. 328, 5 novembre 1990.

19 marzo 1990 n. 55 procede alla revisione dell'art. 648 *bis* C.p.<sup>786</sup>

*In primis* procede alla modifica della rubrica di tale norma in «Riciclaggio» e viene ampliata la categoria dei reati presupposto<sup>787</sup>, evidenziando la maggiore consapevolezza, da parte del legislatore nazionale, della pericolosità della fattispecie delittuosa<sup>788</sup>.

Accanto alla condotta tipica della «sostituzione», già presente nella precedente formulazione, viene tipicizzata quella «dell'ostacolare l'identificazione» della provenienza del denaro, beni o altre utilità di provenienza illecita.

La punibilità del reato di riciclaggio viene, quindi, legata a due condotte tipiche che, tuttavia, non risultano tra di loro omogenee. La «sostituzione», infatti, è la forma più semplice dell'attività di riciclaggio attraverso la quale il denaro *sporco* viene *lavato* mediante appunto la sostituzione con denaro *pulito*<sup>789</sup>; tra i beni oggetto del reato *de qua*, il riferimento a «qualsiasi utilità», ingloba nell'attività di sostituzione ogni entità suscettibile di valutazione economica, tra cui ad esempio, titoli e diritti di credito.

---

<sup>786</sup>Cfr. V. Delicato, *Reato di riciclaggio e cooperazione internazionale: l'applicazione in Italia della convenzione del Consiglio d'Europa del 1990*, «Rivista di diritto internazionale privato processuale», 1995, pp. 341 ss.; A. Laudati, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea*, «Diritto penale processuale», 4, 2006

<sup>787</sup>Accanto ai delitti presupposto di rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione, si ricomprendono anche i delitti di produzione e traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope.

<sup>788</sup>Cfr. Legge n. 55, 19 marzo 1990, recante *Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*, «Gazzetta Ufficiale», 120, 25 maggio 1990, il cui art. 23 così recita: «Fuori dai casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce denaro, beni o altre utilità provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata, di sequestro di persona a scopo di estorsione, o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, con altro denaro, altri beni o altre utilità, ovvero ostacola l'identificazione della loro provenienza dai delitti suddetti, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da Lire due milioni a Lire trenta milioni. La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di una attività professionale. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648».

<sup>789</sup>Cfr. D. Cerqua, *Il delitto di riciclaggio nel sistema penale italiano*, in E. Cappa, U. Morera (a cura di), *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 24 ss.

L'altra condotta tipica, invece, si sostanzia nel vanificare l'identificazione della provenienza illecita del bene; si può criticamente osservare che tale attività, però, assorbirebbe la prima condotta, dato che la sostituzione del provento da reato rappresenta un ostacolo alla possibilità di individuarne l'origine<sup>790</sup>. Nell'impossibilità di ricostruire la *ratio legis* mediante i lavori preparatori<sup>791</sup>, si può dedurre che il legislatore, prevedendo entrambe le condotte, abbia voluto punire anche quei casi di «sostituzione» che, però, non fungano anche da ostacolo alla identificazione dell'origine delittuosa del bene.

Proseguendo con l'analisi comparativa tra la formulazione del 1990 e quella precedente del 1978, va sottolineato che la nuova norma punisce «chiunque sostituisca», abbandonando quindi l'originaria previsione di reato a consumazione anticipata: nello specifico, per la consumazione, non è più sufficiente porre in essere «atti diretti a sostituire», ma è necessario che l'attività di sostituzione sia effettivamente realizzata.

L'oggetto del reato, invece, viene ampliato nel «denaro, beni e altre utilità», in modo che sia ricompresa qualsiasi *res*, materiale o immateriale, suscettibile di apprezzamento economico.

Quanto all'elemento soggettivo, eliminato l'inciso «al fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato», non si richiede più dolo specifico in capo all'autore<sup>792</sup> del reato, essendo sufficiente il dolo generico che si concreta nella volontà di porre in essere le condotte tipiche, conoscendo la provenienza illecita dei beni<sup>793</sup>.

Resta immutata la pena detentiva, si inasprisce quella pecuniaria nonché si prevede una specifica aggravante nell'ipotesi in cui il fatto venga commesso

---

<sup>790</sup>Al riguardo, v. G. Colombo, *Gli strumenti giudiziari di controllo dei flussi monetari illeciti con le modifiche introdotte dalla nuova legge antimafia*, Milano Giuffrè, 1990, pp. 86 ss.

<sup>791</sup>Dai lavori preparatori si evince solamente che la condotta dell' «ostacolare l'identificazione» è stata inserita in un momento successivo, con emendamento del Governo alla seduta del 5 dicembre 1989.

<sup>792</sup>Riguardo all'autore del reato, resta invariata precedente formulazione: con l'espressione «fuori da casi di concorso nel reato», si prospetta, quindi, un reato comune, il cui autore può essere chiunque eccetto per l'ipotesi di concorso nei reati presupposto.

<sup>793</sup>Per un approfondimento sull'elemento soggettivo della fattispecie in esame, v. M. Biffa, *Sul dolo del delitto di riciclaggio*, «Giurisprudenza di merito», 2, 1991.

nell'esercizio di un'attività professionale<sup>794</sup>.

Sempre con la citata Legge 55/1990 si introduce l'art. 648 *ter* c.p. che disciplina una nuova condotta tipica: infatti, si punisce chi, fuori dai casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648 *bis*, *impieghi* in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti dagli stessi reati presupposto tassativamente elencati nel 648 *bis* c.p. Anche tale fattispecie è connotata da dolo generico e ha lo scopo di evitare che un certo capitale, già ripulito, possa essere impiegato lecitamente e impunemente. Tale norma ha carattere residuale, in quanto si applica solo nell'ipotesi in cui la condotta del reo non rientri tra quelle previste dai due precedenti articoli 648 e 648 *bis*<sup>795</sup>.

Nel 1993 il legislatore italiano interviene ancora sulla formulazione dell'art.

---

<sup>794</sup>La *ratio* di tale circostanza si ravvisa nel ricorso a esperti nel settore economico-finanziario per attuare l'attività di separazione e ripulitura del capitale sporco. Tuttavia, la formulazione normativa appare vaga in quanto non consente di identificare l'elenco tassativo delle attività professionali. Al riguardo, è opportuno far riferimento all'art. 26, comma 1, della Legge n. 55, 19 marzo 1990, cit., ai sensi del quale «quando i fatti previsti dagli articoli 648, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale sono commessi nell'esercizio di attività bancaria, professionale o di cambio-valuta ovvero di altra attività soggetta ad autorizzazione, licenza, iscrizione in appositi albi o registri o ad altro titolo abilitante, si applicano le misure disciplinari ovvero i provvedimenti di sospensione o di revoca del titolo abilitante previsti dai rispettivi ordinamenti». La norma non specifica, inoltre, se tra l'attività professionale e quella criminale debbano essere legati da nesso causale e sia sufficiente un semplice legame occasionale. E' ragionevole ritenere che «tale aggravante si applichi solo nel caso in cui venga accertata l'esistenza di un nesso di strumentalità tra lo svolgimento dell'attività professionale e il riciclaggio, non potendo si ritenere sufficiente un nesso meramente occasionale con l'attività professionale, senza che questa abbia agevolato in qualche modo la commissione del delitto di riciclaggio. Nonostante il silenzio della norma, l'aggravante è presumibilmente applicabile anche in caso di esercizio abusivo della professione: le attività tipiche del riciclatore possono infatti trarre vantaggio dallo svolgimento di fatto di un'attività professionale, a prescindere dal rispetto delle norme che ne regolano l'accesso e il corretto esercizio», M. Zanchetti, *Sub art. 648 bis c.p.*, cit., p. 46. Sul punto, v. anche G. Colombo, *Il riciclaggio: gli strumenti giudiziari di controllo dei flussi monetari illeciti con le modifiche introdotte dalla nuova legge antimafia*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 95 ss.; M. Danovi, *La nuova normativa antiriciclaggio e le professioni*, Milano, Giuffrè, 1990.

<sup>795</sup>Per un approfondimento dell'art. 648 *ter* c.p., M. Toschi, *Gli artt. 648 bis e ter c.p.: repressione vera o apparente?*, «Rivista trimestrale diritto penale dell'economia», 1997.

648 bis c.p., mediante l'art. 4 della Legge 9 agosto 1993 n. 328 di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Strasburgo, adottata dal Consiglio d'Europa in data 8 novembre 1990, sul riciclaggio, l'identificazione, il sequestro e la confisca dei proventi di reato<sup>796</sup>.

L'attuale testo normativo risulta così formulato: «1. Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a euro 15.493. 2. La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale. 3. La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648».

L'innovazione più palese rispetto ai precedenti disposti normativi è data dall'estensione della categoria dei reati presupposto a tutti i delitti non colposi<sup>797</sup> suscettibili di proventi economici.

Nella vigente formulazione<sup>798</sup>, il reato di riciclaggio si configura come reato

---

<sup>796</sup>Per un commento sulla Convenzione di Strasburgo, V., *ex multis*, Delicato, *Reato di riciclaggio e cooperazione internazionale: l'applicazione in Italia della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990*, cit. pp. 341 ss.; R. Cafari Panico, *Riciclaggio di "denaro sporco" e collaborazione internazionale*, in N. Parisi, *La cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione*, Padova, Cedam, 1996, pp. 47 ss.; P. Costanzo, *Il riciclaggio di disponibilità di provenienza illecita. La disciplina penale italiana alla luce delle regole internazionali e comunitarie*, in *Trattato di diritto penale dell'impresa*, Padova, Cedam, 2007, vol. IX, p. 339.

<sup>797</sup>Tra i delitti non colposi rientrano i delitti dolosi nonché quelli caratterizzati dalla preterintenzione.

<sup>798</sup>Per un articolato commento dell'art. 648 bis c.p., in dottrina V., M. Zanchetti, *Sub art. 648 bis c.p.*, in Crespi A., Stella F., Zuccalà G. (a cura di), *Commentario breve al Codice penale*, Padova, Cedam, 2008, p. 1939; G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, 4<sup>a</sup> ed., Bologna, Zanichelli, 2005, vol. II-I *delitti contro il patrimonio*, p. 247; F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Milano, Giuffrè, 2008, vol. I, p. 463; G. Donadio, *Art. 648 bis c.p.*, in G. Lattanzi, E. Lupo (a cura di), *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, Milano, Giuffrè, 2000, vol. XL; M. Zanchetti, *Riciclaggio* (voce), in *Digesto penale*, Torino, UTET, vol. XII, 1997.

plurioffensivo: infatti, nonostante il suo inserimento nei delitti contro il patrimonio<sup>799</sup>, indirettamente tutela anche l'amministrazione della giustizia, bene costantemente leso dalle condotte di riciclaggio, nonché l'ordine pubblico, l'ordine economico, l'economia pubblica e il risparmio<sup>800</sup>. In altri termini, si può affermare pacificamente che «il nucleo dell'offesa del delitto di riciclaggio sembra intrecciato ad un fascio di interessi riconducibili all'amministrazione della giustizia, pur presentando alcune venature eterogenee»<sup>801</sup>.

Come nella originaria previsione del 1978, si tratta di reato comune che può essere commesso da chiunque purchè – come già evidenziato – il soggetto attivo non abbia partecipato al reato presupposto in ipotesi di concorso<sup>802</sup>.

---

<sup>799</sup>L'art. 648 *bis* rubricato «Riciclaggio» trova collocazione nel Libro II «Dei delitti in particolare», Titolo XIII «Dei delitti contro il patrimonio», Capo I «Dei delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose o alle persone».

<sup>800</sup>Beni individuati dalla dottrina come suscettibili di protezione. Sul punto, G. Colombo, *Il riciclaggio*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 34; G. M. Flick, *Antiriciclaggio, corruzione e ruolo degli intermediari: un'agenda comune*, in D. Masciandaro (a cura di), *La legalità come valore di mercato*, Roma, Bancaria Editrice, 2000, p. 1261; G. Pecorella, *Circolazione del denaro e riciclaggio*, «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1991, p. 1221; Fiandaca, Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 247; F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 463; A. Manna, *Il bene giuridico tutelato nei delitti di riciclaggio e reimpiego: dal patrimonio all'amministrazione della giustizia, sino all'ordine pubblico ed all'ordine economico*, in Id., *Riciclaggio e reati connessi all'intermediazione mobiliare*, Torino, UTET, 2000.

<sup>801</sup>Cfr. V. Manes, *Il riciclaggio dei proventi illeciti: teoria e prassi dell'intervento penale*, «Rivista trimestrale di diritto penale ed economia», 2004, p. 60.

<sup>802</sup>Al riguardo, l'art. 6.2 della citata Convenzione di Strasburgo stabilisce che: «può prevedersi che i reati di cui al predetto paragrafo non si applicano alle persone che hanno commesso il reato principale», lasciando alla discrezione dei legislatori nazionali la previsione di configurare o meno il reato di riciclaggio in capo alle persone che abbiano concorso nel reato presupposto» (privilegio di autoriciclaggio).

Al fine di distinguere la fattispecie di riciclaggio da quella di concorso nel reato presupposto, la Cassazione, con sent. 10 gennaio 2007, n. 15 ha statuito che: «al fine di distinguere il concorrente dal riciclatore non è sufficiente il ricorso al criterio temporale (secondo cui se l'accordo è intervenuto prima della consumazione del delitto- presupposto si configurerebbe il concorso; se intervenuto dopo, il riciclaggio) giacchè occorre che si proceda a verificare se la preventiva assicurazione di lavare il denaro abbia realmente influenzato o rafforzato,

Per ciò che concerne l'elemento oggettivo, la norma prevede forme alternative ed equivalenti di condotte tipiche, da esaminare anche alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale.

La «sostituzione», come precedentemente evidenziato, è la condotta tipica per eccellenza del reato di riciclaggio: vi rientrano tutte le attività dirette ad incidere sul compendio criminoso, separando ogni possibile collegamento con il reato<sup>803</sup>.

Con l'attività di «trasferimento» invece si configura lo spostamento del provento del reato nel patrimonio altrui, ricomprendendo sia lo spostamento fisico di un bene materiale<sup>804</sup>, sia soprattutto il passaggio interpersonale<sup>805</sup>.

---

nell'autore del reato principale, la decisione di delinquere». In dottrina, S. Seminara, *I soggetti attivi del reato di riciclaggio tra diritto vigente e proposte di riforma*, «Dir. penale e processo», 2005, p. 236.

<sup>803</sup>Cfr. Cass., 15 febbraio 2007, n. 6350: «Nell'ambito dell'arto 648 bis c.p., che punisce la condotta di riciclaggio, "sostituire" i capitali illeciti significa rimpiazzare il denaro o i valori "sporchi" con quelli "puliti" e trattasi di condotta che può essere realizzata nei modi più disparati: in particolare, con il versamento presso banche di denaro o di assegni, con il successivo ritiro di denaro contante dell'importo corrispondente». In dottrina, E. Dolcini, G. Marinucci, *Codice penale commentato*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, 2011, pp. 6574 ss.

<sup>804</sup>Cfr. Cass., 3 maggio 2007, n. 21667, per cui: «il delitto di riciclaggio è a forma libera e pertanto può essere integrato da qualsiasi condotta idonea a ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa del bene ricevuto. Inoltre, la prima parte della norma incriminatrice tipizza, come condotta causalmente produttiva dell'evento pericolo, il trasferimento: vocabolo, che non vi è ragione di interpretare quale sinonimo empirico di atto negoziale dispositivo della proprietà o del possesso. Per contro, anche l'attività materiale di trasferimento da un luogo ad altro è idonea a integrare il reato, ove valga a rendere di fatto più difficoltosa l'identificazione dell'origine illecita». Inoltre, anche il «trasferire materialmente un bene frutto di un delitto non colpo so in altro Paese per ostacolare le indagini è una condotta antigiuridica idonea ad integrare gli estremi applicativi della fattispecie di riciclaggio», v., Cass., 13 aprile 2007, n. 15092.

<sup>805</sup>Tra le ipotesi di trasferimento si possono annoverare: il cambiamento di intestazione di un immobile o di un pacchetto di titoli; movimentazioni di moneta scritturale attraverso i sistemi dei trasferimenti elettronici dei fondi; l'uso dei bonifici, dei *money transfer* o delle reti *SWIFT* o *CHIPS*; l'utilizzazione delle nuove tecniche di pagamento *cyberpaiement*. Tuttavia se il trasferimento del denaro all'estero e la sua conseguente trasformazione in moneta scritturale avvengono come conseguenza del deposito in banche, si integrerebbe invece la condotta di sostituzione. Al riguardo, P. Magri, *I delitti contro il patrimonio mediante frode*, Padova, Cedam, 2007, vol. VII -*Usura, appropriazione indebita, ricettazione riciclaggio*, pp. 453 ss.;

Accanto a tali condotte tipiche, il legislatore prevede, con clausola aperta, tutte le «altre operazioni» idonee ad ostacolare<sup>806</sup> l'identificazione della provenienza delittuosa del denaro, dei beni e delle altre utilità. Tale formula di chiusura rende, quindi, il riciclaggio reato a forma libera.

È opportuno, inoltre, sottolineare che l'inciso «in modo da ostacolare l'identificazione» vada riferito a tutte e tre le ipotesi di condotta, finalizzate a produrre l'effetto tipico del riciclaggio, ossia la dissimulazione dell'origine del denaro, dei beni e delle altre utilità.

L'idoneità di tali condotte deve essere effettiva: si sostanzia, quindi, un reato a pericolo concreto<sup>807</sup>, punibile solo qualora si riscontri l'attitudine ad ostacolare effettivamente la provenienza delittuosa della *res*<sup>808</sup>.

Per ciò che concerne l'oggetto materiale, ai sensi dell'art. 648 *bis* c.p., si identifica nel «denaro, beni e altre utilità provenienti da delitto». La nozione di *bene* ivi contenuta risulta più ampia di quella di «cosa» contenuta nel previgente art. 648 c.p., andando a ricomprendere sia i beni materiali che

---

A. Laudati, *Terrorismo internazionale, criminalità organizzata e money transfer*, «Per aspera ad veritatem», 24, 2002.

<sup>806</sup>Al riguardo, v. G. Amato, *Il riciclaggio del denaro sporco*, Roma, Laurus Robuffo, 1993; A. Rossi Vannini, *Il riciclaggio: doveri e responsabilità del professionista*, «Rivista trimestrale diritto e procedura penale», 1995, pp. 1305 ss.

<sup>807</sup>Cfr. D. Cerqua, *Il delitto di riciclaggio*, cit., pp. 19 ss., secondo il quale «allineandosi con la normativa antiriciclaggio a livello internazionale, la norma sanziona infatti le condotte che creano concreto pericolo di interruzione del *paper trail*, cioè della *pista di carta* che documentando i trasferimenti e le sostituzioni dei proventi illeciti, permette di risalire alla fonte e di documentare l'origine delittuosa».

<sup>808</sup>Cfr. Cass., 12 gennaio 2006, n. 2818, in cui si stabilisce che: «integra il reato di riciclaggio ex art. 648 *bis* c.p. il compimento di operazioni volte non solo ad impedire in modo definitivo ma anche a rendere difficile l'accertamento della provenienza del denaro, dei beni o delle utilità, attraverso un qualsiasi espediente che consista nell'aggirare la libera e normale esecuzione dell'attività posta in essere. (La Corte, nel caso di specie, ha ritenuto configurabile il riciclaggio nella complessiva condotta dell'operatore bancario consistente nel versamento della somma contante di euro 5.000,00 sul libretto di deposito a risparmio, intestato al figlio del soggetto di un'attività d'usura, con l'apparente firma del titolare del libretto e per mezzo del contestuale prelievo a nome dell'autore del delitto di usura da un libretto al portatore denominato "Cellino San Marco", aperto quest'ultimo proprio su suggerimento dell'operatore bancario».



quelli immateriali<sup>809</sup>.

Resta invariato, rispetto alla formulazione del 1990, la configurabilità di dolo generico<sup>810</sup> in capo al soggetto agente i fini della punibilità: si richiede, quindi, la mera consapevolezza della provenienza delittuosa del bene e del compimento delle condotte tipiche o atipiche incriminate<sup>811</sup>.

Sul piano sanzionatorio, al secondo comma rimane inalterata la previsione della circostanza aggravante, mentre al terzo si introduce una peculiare attenuante: la pena viene, infatti, diminuita nell'ipotesi in cui «il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni»; anche nell'ipotesi attenuata, la pena detentiva resta comunque più elevata rispetto a quelle previste per i delitti-presupposto: stante l'esclusione della punibilità del concorrente, all'imputato nel reato di riciclaggio risulterebbe, quindi, più conveniente confessare il concorso in uno dei reati presupposto<sup>812</sup>.

### ***6.1. Il D.lgs. n. 231 del 2007: primo tentativo di penalizzazione del reato di autoriciclaggio nell'ordinamento nazionale.***

A partire dagli anni '90, in linea con le Direttive comunitarie in materia di

---

<sup>809</sup>Con l'espressione altre utilità, come già detto, si va ad ampliare l'oggetto del reato qualsiasi entità economicamente apprezzabile: denaro, beni mobili, beni immobili, aziende, titoli, metalli preziosi, diritti di credito.

<sup>810</sup>Cfr. G. Forte, *L'elemento soggettivo nel riciclaggio*, in Manna (a cura di), *Riciclaggio e reati connessi all'intermediazione mobiliare*, cit.

<sup>811</sup>Cfr., *ex multis*, Cass., 15 febbraio 2007, n. 6350, per cui: «il dolo nel reato di riciclaggio è generico e ricomprende, oltre alla volontà di compiere l'attività di sostituzione, trasferimento o ostacolo, la consapevolezza che i capitali da riciclare provengono da un delitto non colposo»; Cass., 6 aprile 1995, n. 9090, in cui si specifica che «la scienza dell'agente in ordine alla provenienza dei beni da determinati delitti può essere desunta da qualsiasi elemento e sussiste quando gli indizi in proposito siano così gravi e univoci da autorizzare la logica conclusione della certezza che i beni ricevuti per la sostituzione siano di derivazione delittuosa specifica, anche mediata».

<sup>812</sup>Cfr. Zanchetti, *Riciclaggio* (voce), in *Digesto penale*, cit.

riciclaggio<sup>813</sup> si sono succeduti interventi normativi da parte del nostro legislatore al fine di armonizzare e di adeguare il sistema penale e finanziario nazionale agli obblighi antiriciclaggio, mediante una specifica normativa di prevenzione del fenomeno<sup>814</sup>.

In attuazione della citata Direttiva 2005/60/CE<sup>815</sup> viene, quindi, emanato il

---

<sup>813</sup>Direttiva 1991/308/CEE, cit.; Direttiva n. 2001/97 /CE, cit., nonché da ultimo Direttiva 2006/60/CE, cit. Recentemente è stata emanata la cd. IV Direttiva n. 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione*, 20 maggio 2015, «Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea», L 141/73, 5 maggio 2015. Sul contenuto di tale normativa comunitaria, in dottrina, v. A.M.A. Carriero, *La prevenzione e il contrasto del riciclaggio*, in E. Galanti (a cura di), *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, Cedam, 2008, pp. 1267 ss.

<sup>814</sup>Cfr. C. Barbagallo, *La tutela dell'integrità del sistema finanziario nel quadro delle finalità e dei controlli di vigilanza*, intervento in data 2 dicembre 2013, Caserta, Convegno dal titolo: *Economia illegale e antiriciclaggio. La collaborazione nell'azione di contrasto*, in <[https://www.bancaditalia.it/int-var-2013-barbagallo\\_111213-2.pdf](https://www.bancaditalia.it/int-var-2013-barbagallo_111213-2.pdf)>, ultima consultazione 8 agosto 2016. In particolare v., pp. 4-5 in cui l'A. specifica che: «il riciclaggio è favorito dalla globalizzazione dell'economia e della finanza e tende a svolgersi sempre più in un contesto internazionale, facendo leva sulle giurisdizioni caratterizzate da normative fiscali e prudenziali meno rigorose. Per questo, le politiche di prevenzione e contrasto del riciclaggio devono collocarsi in una prospettiva sovranazionale; ciò consente da un lato di rafforzare la complessiva azione di contrasto e dall'altro di "livellare il terreno di gioco", adottando standard il più possibile uniformi a livello globale. In una materia così delicata l'armonizzazione deve tendere a essere massima. Differenze nelle regole consentono arbitraggi normativi e creano spazi per l'infiltrazione delle attività illegali e di riciclaggio [...] In tale direzione, fondamentale è il ruolo di guida assunto dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), l'organismo internazionale che definisce e promuove *standards* e *best practice* per la lotta al riciclaggio, contribuendo in modo determinante al coordinamento tra gli Stati. Del pari fondamentale è l'attenzione dedicata dall'Unione europea alla salvaguardia dell'integrità del sistema finanziario. Con la direttiva 2005/60/CE l'Unione si è dotata di presidi avanzati nelle politiche di prevenzione e contrasto del *money laundering*, introducendo l'obbligo di realizzare procedure di *customer due diligence*, da articolare secondo un approccio *risk based*». V., inoltre, M. Condemi, F. De Pasquale, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, «Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia», 60, febbraio 2008.

<sup>815</sup>Cfr. G. Castaldi, *L'Unità di informazione finanziaria (UIF) funzioni e organizzazione*, 17

D.lgs. 231/2007, il cui art. 2 offre un'articolata definizione del reato di riciclaggio<sup>816</sup>. La fattispecie si sostanzia nelle seguenti condotte: «a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza<sup>817</sup> che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa<sup>818</sup> o da una partecipazione a tale attività;

---

aprile 2009, <<https://www.bancaditalia.it-documenti-2009-02-03.pdf>>, ultima consultazione 8 agosto 2016, in particolare pp. 1-2, in cui il relatore dichiara che: «in Italia, il D.lgs. n. 231 del 2007, che ha recepito la cd. “Terza direttiva antiriciclaggio” (n. 2005/60/CE), ha razionalizzato e innovato la normativa previgente. Esso: conferma il ruolo fondamentale assegnato ai soggetti obbligati a collaborare, il cui ambito viene esteso ad altre categorie estranee al settore bancario e finanziario; applica le misure antiriciclaggio anche alla prevenzione e al contrasto del finanziamento del terrorismo; introduce un principio di collaborazione responsabile, sostituendo a meri adempimenti burocratici una valutazione discrezionale del rischio di riciclaggio, cui vanno commisurate l'entità e l'incisività delle misure di prevenzione e contrasto; in particolare, anticipa l'individuazione di eventuali anomalie, sostituendo la semplice identificazione iniziale del cliente con una procedura di adeguata verifica, che si protrae per l'intera durata del rapporto con intensità proporzionata al rischio; amplia l'indicazione delle condotte sospette comprendendovi - anche se solo a fini segnalativi - le ipotesi di autoriciclaggio, vale a dire le operazioni compiute dal medesimo autore del reato presupposto; ribadisce l'esigenza che in ogni ordinamento vi sia una *Financial Intelligence Unit (FIU)*».

<sup>816</sup>V. D.Lgs. n. 231, 21 novembre 2007, *Attuazione della Direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della Direttiva 2007/70/CE che ne reca misure di esecuzione*, «Gazzetta Ufficiale», Suppl. ordinario n. 268/L, 290, 14 dicembre 2007, art. 2, comma 1, in cui il legislatore specifica che la definizione della fattispecie ivi contenuta vale solo «ai fini del presente decreto», facendo desumere quindi la necessità di una lettura comparativa con la disciplinata dettata ex art. 648 *bis* c.p.

<sup>817</sup>Come nella corrispondente fattispecie codicistica, il reato è punito a titolo di dolo generico. Nel D.Lgs. n. 231, 21 novembre 2007, cit., art. 1, comma 3, in riferimento all'elemento soggettivo, si specifica ulteriormente che «la conoscenza, l'intenzione o la finalità possono essere dedotte da circostanze di fatto obiettive».

<sup>818</sup>Cfr. Direttiva 2005/60/CE, cit., art. 3 n. 4. Si intende per «attività criminosa»: «qualsiasi tipo

c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo<sup>819</sup>, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione»<sup>820</sup>. Il riciclaggio è considerato tale anche se le attività predette si sono svolte nel territorio di un altro Stato comunitario o di un Paese terzo.

Inoltre, al fine di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per scopi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>821</sup>, il

---

di coinvolgimento criminale nella perpetrazione di un reato grave». Al n. 5, tra i «reati gravi» si annoverano: terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti, i reati associativi, i reati di frode grave, le condotte di corruzione e, più in generale, i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata massima superiore a un anno ovvero di durata minima superiore a sei mesi. Tale definizione appare molto lontana dalle fatti specie tipicizzate nel nostro Codice penale: non si fa infatti riferimento né al delitto né alla contravvenzione né tantomeno alle categorie di dolo o colpa. Di conseguenza (si ribadisce, solo ai fini dell'applicazione della normativa di prevenzione in esame) si va a ricomprendere tra i reati presupposto qualsiasi condotta integrativa di reato, senza distinzione tra i delitti o le contravvenzioni.

<sup>819</sup>A differenza della corrispondente fatti specie codicistica, si prevede espressamente anche la punibilità a titolo di tentativo di riciclaggio.

<sup>820</sup> Il contenuto di tale definizione risulta più ampio rispetto a quello previsto nella fattispecie *ex art. 648 bis c.p.*: sarebbero, infatti, ricompresi tutti i possibili canali di immissione nel mercato di capitali provenienti da illeciti, anche colposi, non essendo stata riprodotta la clausola «denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo» contemplata nelle fattispecie codicistica. Al riguardo, L. Pistorelli, *La normativa antiriciclaggio introdotta dal D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, «Giurisprudenza di merito», 2008, p. 2468; C. Ruggiero, *La nuova disciplina dell'antiriciclaggio dopo il D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, Torino, UTET, 2008; L. Starola, *Il riciclaggio nel D.lgs. 231/2007. Nozione, ambito operativo e soggetti destinatari*, «Il nuovo diritto delle società», 1, 2011, pp. 27 ss.

<sup>821</sup> Cfr. D.Lgs. n. 231, 21 novembre 2007, cit., art. 2, comma 4, «per finanziamento del terrorismo, ai fini del presente decreto, vale la definizione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109», in base alla quale, per «finanziamento del terrorismo» si intende: «qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il

presente Decreto detta misure volte a tutelare l'integrità di tali sistemi e la correttezza dei comportamenti: tale azione di prevenzione, è svolta in coordinamento con le attività di repressione dei reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo<sup>822</sup>.

L'elemento innovativo rispetto alle fattispecie *ex art 648 bis* e *648 ter* c.p. è la mancanza dell'inciso «fuori dai casi di concorso nel reato»<sup>823</sup>: ciò comporta, quindi, l'obbligo di segnalazione dell'operazione sospetta anche quando il reato di riciclaggio e quello presupposto siano stati commessi dal medesimo soggetto.

La nozione amministrativa di riciclaggio comprende, quindi, anche attività di auto-riciclaggio, frequenti soprattutto nelle violazioni fiscali di rilevanza penale.

## ***6.2. La recente introduzione del reato di autoriciclaggio nel Codice penale italiano: prime criticità nell'interpretazione e applicazione della norma.***

Con legge 186/2014<sup>824</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2015, il legislatore italiano, ha provveduto ad inserire nel Codice penale il reato di autoriciclaggio<sup>825</sup>, recependo le raccomandazioni di organismi internazionali<sup>826</sup>

---

compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti».

<sup>822</sup>Ivi, art. 2, commi 5 e 6.

<sup>823</sup>La rilevanza ai fini amministrativi dell'auto-riciclaggio amplia la gamma di operazioni segnalabili come sospette e trova la sua *ratio* nell'esigenza di assicurare massima operatività alla disciplina di prevenzione del riciclaggio: in tal modo si favorisce, infatti, una più agevole collaborazione degli operatori economici ai fini dell'attivazione dell'obbligo di segnalazione, non essendo più tenuti a dover distinguere tra riciclaggio e auto-riciclaggio.

<sup>824</sup> Cfr. Legge n. 186, 15 dicembre 2014, *Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio*, «Gazzetta Ufficiale» n. 292, 17 dicembre 2014 (in vigore dal 1° gennaio 2015).

<sup>825</sup> Cfr. Legge n. 186, 15 dicembre 2014, cit., art. 3, comma 3, che introduce nel codice penale italiano l'art. 648-*ter*.1, rubricato «Autoriciclaggio».

che, da tempo, auspicavano l'introduzione di tale fattispecie nel sistema penale italiano; questo anche ai fini di una armonizzazione con la disciplina penalistica di altri Paesi europei, che già contemplano tale delitto nei loro ordinamenti<sup>827</sup>.

L'introduzione di tale fattispecie si è resa, quindi, necessaria per colmare una lacuna del nostro ordinamento in quanto nessuna sanzione era prevista per chi ricicla «beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo», da egli stesso commesso (o che ha concorso a commettere)<sup>828</sup>.

Nella nuova fattispecie delittuosa, invece, soggetto attivo del reato è colui che «avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa»<sup>829</sup>.

Sul piano della tecnica normativa, per descrivere la condotta tipica del reato, il legislatore va a mutuare gli stessi termini dell'art. 648 *bis* e 648 *ter* c.p.

---

<sup>826</sup> Al riguardo, si segnala l'OCSE, nel Rapporto sull'Italia del 2011, aveva rilevato come una simile lacuna normativa rischiasse di indebolire la legislazione anticorruzione; il Fondo monetario internazionale, nel Rapporto sull'Italia del 2006, pur rilevando come la punibilità dell'autoriciclaggio non fosse prevista come necessaria nelle 40 Raccomandazioni del GAFI, ne raccomandava nondimeno l'introduzione «anche alla luce delle esigenze investigative rappresentate dalle stesse autorità italiane».

<sup>827</sup> Sul piano comparativistico, si segnala infatti che i Paesi di *common law* (a seguito di interpretazione giurisprudenziale) prevedono la punibilità del reato di autoriciclaggio; tale fattispecie, inoltre, è espressamente prevista nei codici penali belga, portoghese, spagnolo, tedesco e – come detto – vaticano.

<sup>828</sup> In precedenza, il legislatore italiano aveva scelto di non punire l'ipotesi dell'«autoriciclaggio», cioè la condotta posta in essere da chi ha commesso o concorso a commettere il reato-presupposto: tale esclusione è derivata dal fatto che il disvalore del fatto precedente assorbirebbe il disvalore complessivo: il reato successivo di riciclaggio rappresenterebbe un normale sviluppo della condotta precedente, non ravvisandosi quindi bisogno di relativa sanzione.

<sup>829</sup> Cfr. Codice penale italiano, art. 648 *ter*.1, comma 1.

(impiego, sostituzione, trasferimento)<sup>830</sup>; così come per l'oggetto dell'illecito (denaro, beni o altre utilità)<sup>831</sup>; tuttavia, la punibilità viene circoscritta ai soli casi di investimento in «attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative» delle *res* provenienti da reato.

Infatti, si esclude espressamente la punibilità della condotta posta in essere da chi operi per creare un'utilità economica destinata alla *mera utilizzazione o al godimento personale*; al riguardo, risulta critica e poco chiara la *ratio* di questa scelta legislativa<sup>832</sup> e, inevitabilmente, sarà compito della giurisprudenza definire i concetti di «mera utilizzazione» e di «godimento personale»<sup>833</sup>.

In riferimento al profilo sanzionatorio, la norma prevede la reclusione da due a otto anni e la multa da euro cinquemila a euro venticinquemila, per chi

---

<sup>830</sup> Tali condotte devono inoltre essere tali da ostacolare «concretamente» l'identificazione della provenienza delittuosa del denaro/beni/utilità: si sostanzia, quindi, un reato di pericolo concreto.

<sup>832</sup> Cfr. F. Sgubbi, *Il nuovo delitto di "autoriciclaggio": una fonte inesauribile di "effetti perversi" dell'azione legislativa*, «Diritto penale contemporaneo», 12 ottobre 2014, p. 2. L'A. sottolinea come sia «punito a titolo di autoriciclaggio chi impiega il danaro, beni o le altre utilità provenienti da delitto non colposo in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali e speculative. Non è punito, se destina tali beni alla mera utilizzazione o al godimento personale. Dunque, il piacere individuale costituisce il bene sociale e individuale più alto nonché il fondamento della vita morale, almeno nell'ottica di questa disposizione. L'attività produttiva merita discredito, riprovazione e conseguente punizione. Certo, anche il piacere individuale e il consumismo contribuiscono indirettamente alla crescita economica: può darsi che l'attento legislatore abbia pensato a questo risvolto. Il messaggio è sociologicamente interessante e rivelatore della scala di valori insita nella fattispecie. Ma i risvolti possono essere inquietanti. È punito a titolo di autoriciclaggio chi impiega il danaro, beni o le altre utilità provenienti da delitto non colposo in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali e speculative. Non è punito, se destina tali beni alla mera utilizzazione o al godimento personale. Dunque, il piacere individuale costituisce il bene sociale e individuale più alto nonché il fondamento della vita morale, almeno nell'ottica di questa disposizione. L'attività produttiva merita discredito, riprovazione e conseguente punizione. Certo, anche il piacere individuale e il consumismo contribuiscono indirettamente alla crescita economica: può darsi che l'attento legislatore abbia pensato a questo risvolto. Il messaggio è sociologicamente interessante e rivelatore della scala di valori insita nella fattispecie. Ma i risvolti possono essere inquietanti»

<sup>833</sup> Cfr. A. Cimica, *Reato di autoriciclaggio: la responsabilità del professionista tra profili penali e tributari*, «La Previdenza forense», 1, gennaio-aprile 2016, p. 79.

commette il reato di autoriciclaggio; le pene sono diminuite<sup>834</sup> se il reato presupposto è punito con reclusione inferiore nel massimo a cinque anni, salvo l'ipotesi in cui (comma 3) il delitto sia commesso con la finalità di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso ex art. 416 *bis* c.p.<sup>835</sup>

Sono, inoltre, stabilite circostanze aggravanti in ipotesi in cui i fatti siano commessi nell'esercizio di un'attività bancaria o finanziaria<sup>836</sup>, nonché circostanze attenuanti: al riguardo, la pena è diminuita fino alla metà «per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che le condotte siano portate a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove del reato e l'individuazione dei beni, del denaro e delle altre utilità provenienti dal delitto» (comma 6).

Infine, il delitto di autoriciclaggio sussiste anche quando l'autore non sia imputabile o non sia punibile per il delitto presupposto<sup>837</sup>.

Allineandosi con quanto disposto negli art. 648 *bis* e 648 *ter*, la condanna comporta comunque l'applicazione della misura della confisca<sup>838</sup> dei beni che costituiscono in prodotto o il profitto del reato.

---

<sup>834</sup> V. art. 648 *ter.1*, cit., comma 2: «Si applica la pena della reclusione da uno a quattro anni e della multa da euro 2.500 a euro 12.500 se il denaro, i beni o le altre utilità provengono dalla commissione di un delitto non colposo punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni».

<sup>835</sup> V. art. 648 *ter.1*, cit., comma 3: «Si applicano comunque le pene previste dal primo comma se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da un delitto commesso con le condizioni o le finalità di cui all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni». In tale ipotesi, si applica quindi la pena edittale prevista dal I comma e non l'aggravante contemplata nel II comma.

<sup>836</sup> V. art. 648 *ter.1*, cit., comma 5: «La pena e' aumentata quando i fatti sono commessi nell'esercizio di un'attività bancaria o finanziaria o di altra attività professionale».

<sup>837</sup> L'art. 648 *ter.1*, cit., comma 7, prevede infatti che: «Si applica l'ultimo comma dell'art. 648 c.p.».

<sup>838</sup> Cfr. Codice penale italiano, art. 648 *quater*, come modificato dalla Legge n. 186, 15 dicembre 2014, cit., art. 3, comma 4 lett. a) e b): «Nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti previsti dagli articoli 648-bis, 648-ter e 648-ter.1, è sempre ordinata la confisca dei beni che ne costituiscono il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persone estranee al reato».



Di rilievo appare anche il collegamento con il D.lgs. 231/2001<sup>839</sup>: la nuova normativa prevede, infatti, l'applicazione di sanzioni (pecuniarie e interdittive) a carico delle società ed enti collettivi in ipotesi di reato di autoriciclaggio commesso da soggetti (che ricoprono posizioni apicali o sottoposti) che hanno agito nell'interesse e a vantaggio dell'ente stesso<sup>840</sup>.

**7. Nuove forme di illecito di diritto (para)penale: *societas delinquere potest*. La previsione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.**

Di ulteriore interesse nella riforma normativa vaticana, l'introduzione della «responsabilità amministrativa delle persone giuridiche», come da tempo auspicato dai delegati della Commissione Europea. Tale previsione originariamente disciplinata nell'art. 42 *bis*<sup>841</sup> della legge n. CLXVI del 24

---

<sup>839</sup> D.lgs. n. 231, 8 giugno 2001, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*, «Gazzetta Ufficiale», n. 140, 19 giugno 2001. Ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 5, Legge 186/2014, cit., l'art. 25 *octies* del citato D.lgs. 231/2001 è così modificato: *Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché auto riciclaggio*: «1. In relazione ai reati di cui agli articoli 648, 648 *bis*, 648 *ter* e 648 *ter.1* del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da 200 a 800 quote. Nel caso in cui il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione superiore nel massimo a cinque anni si applica la sanzione pecuniaria da 400 a 1000 quote. 2. Nei casi di condanna per uno dei delitti di cui al comma 1 si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non superiore a due anni. 3. In relazione agli illeciti di cui ai commi 1 e 2, il Ministero della giustizia, sentito il parere dell'UIF, formula le osservazioni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231».

<sup>840</sup> Riguardo alla responsabilità penale delle persone giuridiche, v. *amplius*, parr. 8 e 8.1.

<sup>841</sup> Precedente normativa, Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., Capo XI, art. 42 *bis* (*Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche*): «1. In caso di condanna per uno dei reati stabiliti dagli articoli 421 *bis* e 138 *ter* del codice penale, l'Autorità giudiziaria applica nei confronti delle persone giuridiche una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 ad euro 2.000.000 nel caso in cui: a) chi è stato condannato rivesta funzioni di rappresentanza legale, amministrazione, dirigenza o funzioni simili; b) chi è stato condannato è sotto la responsabilità diretta, la vigilanza o il controllo di uno dei soggetti di cui alla lettera a); c) il

aprile 2012, abrogata dalla Legge n. XVIII dell'ottobre 2013, trova oggi una regolamentazione più organica e strutturata nella Legge n. VIII datata 11 luglio 2013<sup>842</sup>.

La riforma del 2013 è risultata necessaria e funzionale in quanto l'originaria formulazione normativa evidenziava criticità e difficoltà interpretative.

Infatti la previgente norma, prevedendo l'applicazione di sanzioni pecuniarie e interdittive<sup>843</sup>, in capo alle persone giuridiche<sup>844</sup> (esclusivamente) per i delitti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo<sup>845</sup>, non sostanzialmente una responsabilità generica dell'ente collettivo, ma meramente accessoria, riscontrabile solo in ipotesi di violazione degli artt. 421 *bis* e 138 *ter* del Codice penale vaticano.

---

reato sia stato commesso nell'interesse della persona giuridica. 2. La persona giuridica non è responsabile nel caso in cui: a) colui che riveste le funzioni di rappresentanza legale, amministrazione, dirigenza o funzioni simili, diverso da chi è stato condannato, ha adottato ed attuato politiche, assetti organizzativi, misure e procedure adeguati alla prevenzione dei reati di cui agli articoli 421 *bis* e 138 *ter* del codice penale; b) il ruolo di vigilanza e controllo interno alla persona giuridica è stato affidato ad organismi o enti terzi rispetto alla medesima persona giuridica; c) il reato è stato commesso eludendo in maniera fraudolenta la vigilanza e il controllo interni alla persona giuridica. 3. Oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria si applica l'interdizione temporanea dall'attività quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni: a) la persona giuridica ha tratto dal reato un profitto di notevole entità; b) la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze dell'organizzazione della persona giuridica; c) la persona giuridica, nei cinque anni precedenti, ha già ricevuto una sanzione amministrativa pecuniaria per uno dei reati stabiliti dagli articoli 421 *bis* e 138 *ter* del codice penale; 4. La somma della sanzione è acquisita dalla Santa Sede e devoluta alle opere di religione e di carità del Sommo Pontefice. 5. Il presente articolo non si applica alle Autorità pubbliche, sia interne, sia di altri Stati o internazionali». Tale disposto normativo è stato abrogato dal citato Decreto n. XI del Presidente del Governatorato, *recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria*, 8 agosto 2013, cit., confermato con Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit.

<sup>842</sup> Cfr., Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit., Capo X, artt. 46-51, rubricato «Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato».

<sup>843</sup> Cfr. Legge CLXVI, 24 aprile 2012, cit., art. 42 *bis*, commi 1 e 3.

<sup>844</sup> Ovviamente la condanna per i reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo riguarda le persone fisiche agenti per conto dell'ente stesso.

<sup>845</sup> Cfr. Codice penale vaticano, artt. 42 *bis* e 138 *ter*.

Sul piano strutturale, inoltre, la norma prevedeva tre tipologie di condotte alternative, passibili di condanna: stabiliva, infatti, l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria nell'ipotesi in cui il reato fosse commesso da persona fisica in posizione dirigenziale<sup>846</sup> oppure con ruolo subordinato<sup>847</sup> e, infine, nell'ipotesi in cui «il reato sia stato commesso nell'interesse dell'ente»<sup>848</sup>: al riguardo, risultava difficoltoso stabilire come quest'ultima condizione potesse essere alternativa rispetto alle due precedenti, con la conseguenza che una formulazione così indeterminata non poteva non comportare una concreta difficoltà nell'applicazione pratica della normativa<sup>849</sup>.

Peculiare è anche la distinzione tra persona giuridica e Autorità pubblica, posta nella abrogata norma. Nell'ultimo comma dell'art. 42 *bis* cit. si disponeva che «il presente articolo non si applica alle Autorità pubbliche, sia interne, sia di altri Stati o internazionali». A titolo esemplificativo, per «persona giuridica» la Legge n. CLXVI del 2012 intendeva «ogni persona giuridica, qualsiasi sia la natura e l'attività, incluse le fondazioni ed i *trust*, non rientrante nella definizione di Autorità pubblica»<sup>850</sup>: una definizione, quindi, che si (dovrebbe) recuperare *a contrario* dal concetto di Autorità pubblica, a sua volta definita come «organismo o ente che, in base all'ordinamento interno, svolge, direttamente o indirettamente, un'attività istituzionale espressione dell'autorità sovrana».

Questa dicotomia di termini creava, però, notevoli difficoltà in quanto il diritto vaticano – che riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa<sup>851</sup> – non conosce la nozione unitaria di persona giuridica. Infatti, nel Codice di diritto canonico si distinguono persone giuridiche canoniche

---

<sup>846</sup> Cfr. Legge CLXVI, 24 aprile 2012, cit., art. 42 *bis*, comma 1 lett. a).

<sup>847</sup> Ivi, art. 42 *bis*, comma 1 lett. b).

<sup>848</sup> Ivi, art. 42 *bis*, comma 1 lett. c).

<sup>849</sup> Cfr. F. Sgubbi, D. Fondaroli, A. Astrologo, G. Silvestri, *La legislazione atiriciclaggio nello Stato Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 9, 11 marzo 2013, pp. 42-43.

<sup>850</sup> Cfr. Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., art. 1, n. 3

<sup>851</sup> Cfr. Legge n. LXXI *Sulle fonti del diritto*, 1° ottobre 2008, cit., art. 1, comma 1: «L'ordinamento giuridico vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo».

pubbliche<sup>852</sup> e private<sup>853</sup>; di conseguenza, la legge del 2012 sembrava introdurre una distinta e onnicomprensiva fattispecie giuridica, di non facile interpretazione, in quanto le sue caratteristiche dovrebbero essere desunte *a contrario* dalla nozione di «Autorità pubblica», anch'essa tuttavia non chiaramente delineata.

Come sottolineato in dottrina, al di là della sibillina formulazione letterale, si sarebbero realizzati risvolti pratici di non poco rilievo; ad esempio, lo IOR, definito dal proprio Statuto «persona giuridica canonica»<sup>854</sup>, di conseguenza sarebbe stato soggetto all'applicazione *in toto* della disciplina ex art. 42 *bis*; di contro, «quale ente vaticano svolge un'attività istituzionale espressione dell'autorità sovrana, in quanto diretta a provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni mobili ed immobili trasferiti o affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione o di carità»<sup>855</sup>, con la paradossale conseguenza, privilegiando tale ultima definizione, di escludere dall'applicazione della disciplina più rigorosa in tema di riciclaggio, proprio un soggetto particolarmente esposto a tale rischio.

---

<sup>852</sup> Cfr. Codice di Diritto canonico, Libro I, Titolo VI, Cap. II, cann. 113 ss.

<sup>853</sup> Ivi, can. 116: «1. Le persone giuridiche pubbliche sono insieme di persone o di cose, che vengono costituite dalla competente autorità ecclesiastica perché, entro i fini ad esse prestabiliti, a nome della Chiesa compiano, a norma delle disposizioni del diritto, il proprio compito, loro affidato in vista del bene pubblico; tutte le altre persone giuridiche sono private. 2. Le persone giuridiche pubbliche vengono dotate di tale personalità sia per il diritto stesso sia per speciale decreto dell'autorità competente che la concede espressamente; le persone giuridiche private vengono dotate di questa personalità soltanto per mezzo dello speciale decreto dell'autorità competente che concede espressamente la medesima personalità».

<sup>854</sup> Giovanni Paolo II, Chirografo con il quale viene data nuova configurazione all'Istituto per le Opere di Religione, 1° marzo 1990 (contenente lo Statuto dello IOR), cit., al cui art. 1 si specifica che: «L'Istituto per le Opere di Religione ha personalità giuridica canonica e sede nella Città del Vaticano».

<sup>855</sup> Cfr. Sgubbi, Fondaroli, Astrologo, Silvestri, *La legislazione antiriciclaggio nello Stato Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, cit., pp. 17-18.

## **8. La riforma del 2013: la rinnovata disciplina della responsabilità degli enti. Comparazione con la normativa italiana.**

Alla luce delle criticità evidenziate, il legislatore vaticano introduce una nuova e più articolata disciplina in materia di responsabilità amministrativa<sup>856</sup> delle persone giuridiche derivante da reato<sup>857</sup>. Innanzitutto, a differenza della previgente normativa, assorbita in un unico articolo, attualmente la materia in esame è regolamentata in un intero Titolo di legge, con una precisa distinzione e descrizione, in articoli separati, degli elementi oggettivi dell'illecito, nonché delle conseguenti sanzioni amministrative pecuniarie<sup>858</sup> e interdittive<sup>859</sup> e dei connessi profili processuali<sup>860</sup>.

Nello specifico, si introducono sanzioni a carico delle persone giuridiche coinvolte in attività criminose, secondo l'indirizzo normativo oggi corrente in ambito internazionale. In proposito si è provveduto a conciliare il tradizionale principio, osservato anche nell'ordinamento canonico<sup>861</sup>, secondo cui *societas puniri non potest*<sup>862</sup>, con l'esigenza di stabilire adeguate e dissuasive sanzioni

---

<sup>856</sup> Al riguardo, si sottolinea che, in analogia con la previsione italiana, il legislatore vaticano definisce «amministrativa» tale forma di responsabilità, che in realtà sarebbe penale (o parapenale). Mentre nell'ordinamento italiano la scelta è dovuta al fatto di evitare possibili profili di incostituzionalità, stante l'art. 27 Cost., 1 comma per cui «la responsabilità penale è personale», non si giustifica la scelta terminologica del legislatore vaticano, in assenza di un principio simile a quello costituzionale italiano. Sul tema v., Zannotti, *La normativa antiriciclaggio dello Stato Vaticano*, cit., p. 99.

<sup>857</sup> Cfr. Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit., Titolo X, artt. 46-51.

<sup>858</sup> Ivi, artt. 47-48, in tema di sanzioni amministrative e pecuniarie.

<sup>859</sup> Ivi, art. 49, in materia di «applicazione di sanzioni interdittive».

<sup>860</sup> Ivi, art. 50, inerenti le norme processuali.

<sup>861</sup> Cfr. Codice diritto canonico, can. 113: «1. La Chiesa cattolica e la Sede Apostolica sono persone morali in forza della stessa disposizione divina. 2. Nella Chiesa, oltre alle persone fisiche, ci sono anche le persone giuridiche, soggetti cioè nel diritto canonico di obblighi e di diritti che corrispondono alla loro natura».

<sup>862</sup> In dottrina, C. Piergallini, *I reati presupposto della responsabilità dell'ente e l'apparato sanzionatorio*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, Milano, Giuffrè, 2010; Id., *Societas delinquere et puniri non potest, la fine tardiva di un dogma*, «Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia», 2002, pp. 571 ss.; F. Palazzo (a cura di), *Societas*

anche a carico delle persone giuridiche, che traggono profitto dalla commissione di reati, esclusivamente nelle ipotesi in cui possa dimostrarsi che l'illecito sia stato commesso nell'interesse o a vantaggio della stessa<sup>863</sup>.

Infatti, la citata legge dispone la responsabilità della persona giuridica per i «reati commessi nel suo *interesse* e a suo *vantaggio*»: non si circoscrive più la responsabilità amministrativa alle sole ipotesi di condanna per i reati *ex art. 421 bis* e *138 ter* Cod. pen. vat. e, analogamente al sistema italiano<sup>864</sup>, si arricchisce la formulazione con la previsione dello specifico «vantaggio» a favore dell'ente, non limitandosi solo al termine poco definibile di «interesse». Al riguardo, la norma in esame dispone l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e interdittive nei confronti degli enti collettivi qualora il reato sia stato perpetrato da persone fisiche che rivestano ruolo dirigenziale<sup>865</sup> o, in alternativa, anche subordinato<sup>866</sup>.

Tuttavia, se il reo ricopre posizione apicale, si esclude la responsabilità in capo alla persona giuridica, qualora essa provi che: l'organo dirigente abbia adottato (ed abbia efficacemente attuato), prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; dimostri, inoltre, che il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza di detti modelli e di curare il loro aggiornamento, sia affidato a un organismo *ad hoc* dotato di autonomi poteri di

---

puniri potest: *la responsabilità da reato degli enti collettivi*, Atti del convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza e dal Dipartimento di diritto comparato e penale dell'Università di Firenze, 15-16 marzo 2002, Padova, Cedam, 2003; L.D. Cerqua, *Profili generali della responsabilità degli enti dipendente da reato*, «Il Corriere del merito», 2007, p. 977; F. Sgubbi, *La responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001: profili penali, civili e amministrativi*, «Sanità Pubblica e Privata», 2, 2008, p. 13.

<sup>863</sup> Cfr. D. Mamberti, *Testo d presentazione del Segretario per i rapporti della Santa Sede con gli Stati*, 11 luglio 2013. L'ente non risponde infatti se le persone fisiche, nel commettere reato, agiscono nell'interesse esclusivo proprio o di terzi e non in quello dell'ente medesimo.

<sup>864</sup> Per una comparazione con la normativa italiana in materia, v. *infra*.

<sup>865</sup> Cfr., Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit., art. 46, comma 1 lett. a): «persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso».

<sup>866</sup> Ivi, art. 46, norma cit., comma 1 lett. b): «persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a)».

iniziativa e di controllo; infine, che sono stati elusi fraudolentemente i modelli di organizzazione e non vi è stata, quindi, omessa o insufficiente vigilanza da parte del predetto organo di controllo.

In ogni caso, è comunque disposta la confisca dei beni dell'ente che servirono o furono destinati a commettere il reato, nonché di quelli che ne sono il prodotto, il profitto o il prezzo o che ne costituiscono l'impiego, anche nella forma per equivalente.

Inoltre, sussiste responsabilità dell'ente anche quando l'autore dell'illecito non è identificabile o non imputabile, o il reato si è nel frattempo estinto per cause diverse dall'amnistia.

Con riferimento all'aspetto processualistico, quando sussiste la giurisdizione per i reati commessi all'estero, le persone giuridiche aventi nel territorio dello Stato la sede principale, rispondono anche in relazione ai reati commessi fuori dei confini nazionali.

Accertata la responsabilità amministrativa derivante da reato, spetta all'Autorità giudiziaria irrogare le sanzioni<sup>867</sup> pecuniarie, interdittive<sup>868</sup> o la

---

<sup>867</sup> Circa la tipologia delle sanzioni amministrative, si rimanda ai commi 2, 3, 4 dell'art. 47 (Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit.): «2. Salva la possibilità di sanzioni ulteriori previste dalla legge, le sanzioni che il giudice può irrogare sono: a) la sanzione pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma di danaro; b) l'interdizione definitiva o temporanea all'esercizio di un'attività; c) la sospensione, la revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni, nonché il divieto di contrattare con le autorità pubbliche; d) la confisca. 3. Nella determinazione dell'ammontare o della durata di una sanzione amministrativa, fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo, si ha riguardo alla gravità del fatto, al grado della responsabilità della persona giuridica, all'attività svolta per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti, nonché alla condizione economica e patrimoniale della persona giuridica. 4. Se la legge non prevede l'ammontare della sanzione pecuniaria, essa sarà da determinare da un minimo di euro cinquemila ad un massimo di euro duecentomila, tenuto conto dei criteri di cui al comma precedente 5. Le sanzioni temporanee indicate al comma 1, lettere b) e c) non possono avere durata inferiore a sei mesi né superiore a tre anni, salvo diversa previsione di legge».

<sup>868</sup> Ivi, art. 49, in tema di «applicazione di sanzioni interdittive». Al riguardo si stabilisce che le sanzioni dell'interdizione definitiva o temporanea all'esercizio di un'attività o la sospensione, la revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni, nonché il divieto di contrattare con le autorità pubbliche, si applicano quando: «a) la persona giuridica ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato è stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da

confisca. La competenza appartiene al giudice penale in grado di conoscere dei reati da cui detta responsabilità deriva; in fase processuale, si osservano le disposizioni relative ai reati da cui l'illecito amministrativo dipende, nonché alla persona giuridica si applica la disciplina prevista per l'imputato, in quanto compatibile<sup>869</sup>.

In aggiunta, per ciò che concerne la problematica evidenziata in precedenza, circa sibillina distinzione tra «persona giuridica» e «autorità pubbliche», si ribadisce che quest'ultime sono esenti dall'applicazione della disciplina *de quo*<sup>870</sup>; tuttavia, al fine di dissipare i dubbi interpretativi sorti, viene data una definizione più organica di «persona giuridica», ricomprendendovi qualsiasi ente collettivo, indipendentemente dalla sua natura e attività, incluse le società, le fondazioni, le organizzazioni senza scopo di lucro e i *trust*<sup>871</sup>.

L'analisi della normativa può essere approfondita attraverso un parallelo con le previsioni dell'ordinamento italiano, dove la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, viene disciplinata nel D.lgs.

---

soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in questo caso, la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative; b) in caso di reiterazione degli illeciti.» Tali sanzioni interdittive hanno durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni. Inoltre, ai successivi commi 3 e 4, si prevede che: «3. Può essere disposta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività se la persona giuridica ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità ed è già stata condannata almeno due volte negli ultimi dieci anni alla interdizione temporanea dall'esercizio dell'attività. 4. Il giudice può applicare alla persona giuridica, in via definitiva, la sanzione del divieto di contrattare con le autorità pubbliche quando è già stata condannata al divieto temporaneo di contrattare con le autorità pubbliche almeno due volte negli ultimi dieci anni».

<sup>869</sup> Ivi, art. 50, rubricato «Disposizioni processuali». In particolare, v. comma 5: «La persona giuridica che intende partecipare al procedimento si costituisce depositando nella cancelleria dell'autorità giudiziaria procedente una dichiarazione contenente, a pena di inammissibilità: a) la denominazione della persona giuridica e le generalità del suo legale rappresentante; b) il nome ed il cognome del difensore e l'indicazione della procura; c) la sottoscrizione del difensore; d) la dichiarazione o l'elezione di domicilio».

<sup>870</sup> L'esenzione è riscontrabile espressamente nella Legge n. VIII, 11 luglio 2013, cit., art. 46, comma 6: «Le disposizioni del presente titolo non si applicano alle autorità pubbliche».

<sup>871</sup> Tale definizione si ritrova nella Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 1, n. 15 con cui si abroga *in toto*, per l'appunto, l'art. 1 della Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit. Viene, quindi, data autonoma definizione alla fattispecie di «persona giuridica», abbandonando la precedente definizione desumibile *a contrario* dal concetto di «Autorità pubblica».



231/2001<sup>872</sup>. Tale normativa si applica a tutti agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica<sup>873</sup>,

---

<sup>872</sup> Cfr. D.lgs. n. 231, 8 giugno 2001, cit. Tale decreto, emanato in forza della delega al Governo disposta dall'art. 11 della legge 300/2000, recepisce una serie di provvedimenti comunitari ed internazionali che sollecitano una responsabilizzazione della persona giuridica: Convenzione sulla tutela finanziaria delle Comunità europee, Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 17 dicembre 1997 e in vigore per l'Italia dal 15 dicembre 2000. E' stato, inoltre, modificato con Legge n. 68, 22 maggio 2015, *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*, «Gazzetta Ufficiale», n.122, 28 maggio 2015 e con Legge n. 69, 27 maggio 2015, *Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*, «Gazzetta Ufficiale», 124, 30 maggio 2015. Sul tema, in dottrina, G. De Simone, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la "parte generale" e la "parte speciale" del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in G. Garuti (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, CEDAM, 2002, pp. 82 ss.

<sup>873</sup> Sul punto, visto il novero degli enti indicati nell'art. 1, comma 2, norma cit., ci si interroga se la responsabilità ex D.lgs. 231/2001 possa essere estesa anche all'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Il richiamato disposto si applica «enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica»: vi rientrano quindi le associazioni riconosciute e le fondazioni, le società di capitali che hanno acquistato personalità giuridica, le società consortili e le cooperative; infine il coacervo delle associazioni non riconosciute, così come disciplinate dal cod. civ. Sul tema, va inoltre segnalata una recente sentenza della Cassazione (n. 15657, 20 aprile 2011), in cui si stabilisce che: «non può negarsi che l'impresa individuale (sostanzialmente divergente, anche da un punto di vista semantico, dalla cd. «ditta individuale»), ben può assimilarsi ad una persona giuridica nella quale viene a confondersi la persona dell'imprenditore quale soggetto fisico che esercita una determinata attività. [...] Ancora, e più significativamente, l'interpretazione in senso formalistico dell'incipit del D.lgs. 231/2001 così come esposto dalla ricorrente (che, a proposito degli enti collettivi, ha evocato il termine di soggetti «meta individuali») creerebbe il rischio di un vero e proprio vuoto normativo, con inevitabili ricadute sul piano costituzionale connesse ad una disparità di trattamento tra coloro che ricorrono a forme semplici di impresa e coloro che, per svolgere l'attività, ricorrono a strutture ben più complesse ed articolate». Per i giudici di legittimità, quindi, il concetto di «ente fornito di personalità giuridica» non va inteso in senso formale, ma si estende a tutti i soggetti caratterizzati da complessità organizzativa, comprese le imprese individuali (in dottrina, M. Riverditi, *La responsabilità degli enti: un crocevia tra repressione e specialprevenzione*, Napoli, Jovene, 2009). E il requisito del possesso di personalità giuridica è uno dei requisiti che connotano, appunto, l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Inoltre, tali enti possono svolgere «attività diverse di natura imprenditoriale» che

con esclusione dello Stato, degli enti pubblici territoriali, degli altri enti pubblici non economici nonché degli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

Il legislatore italiano ha introdotto una forma autonoma di colpevolezza dell'ente collettivo che si affianca (e quindi non si sostituisce) a quella della persona fisica autrice del reato. In linea con la previsione vaticana, infatti, si riconosce la responsabilità dell'ente anche quando l'autore del reato non sia stato identificato o non sia imputabile, ovvero il reato si risulti estinto per una causa diversa dall'amnistia<sup>874</sup>. Inoltre, l'ente è responsabile esclusivamente per gli illeciti (penali) commessi nel proprio interesse o vantaggio, da persone fisiche che rivestano ruoli dirigenziali<sup>875</sup> o anche da sottoposti<sup>876</sup>; l'ente, infatti, non risponde se il reo abbia agito nell'interesse proprio o di terzi.

Riguardo all'imputabilità, con una disciplina più corposa e articolata rispetto a quella vaticana, si stabiliscono delle forme di esclusione o limitazione della responsabilità<sup>877</sup>: infatti, nel caso di reato commesso da

---

sono assoggettate alle leggi civili (art. 7.3, legge n. 121/1985, cit.) e pertanto possono incorrere nelle fattispecie di illecito elencate nel citato D.lgs. 231/2001. Non ci sono, quindi, ragioni per escludere l'applicabilità della normativa in tema di responsabilità amministrativa derivante da reato agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti in virtù del fatto che in capo a tali enti può sussistere un interesse distinto da quello della persona fisica che commette il reato.

<sup>874</sup> Cfr. D.lgs. n. 231, 8 giugno 2001, cit., art. 8. V., inoltre *Relazione ministeriale al d.lgs. 231/2001*, in <[http://www.aodv231.it/pagina\\_sezione.php?id=10](http://www.aodv231.it/pagina_sezione.php?id=10)>, ultima consultazione 10 settembre 2016: «se la responsabilità dell'ente presuppone comunque che un reato sia stato commesso, viceversa, non si è ritenuto utile specificare che la responsabilità dell'ente lascia permanere quella della persona fisica. Si tratta infatti di due illeciti, quello penale della persona fisica e quello amministrativo della persona giuridica, concettualmente distinti». Prima dell'introduzione del decreto in esame non esisteva una forma di incolpazione diretta e indipendente della persona giuridica: in ipotesi di commissione di reato, oltre alla punibilità della persona fisica, poteva appalesarsi solo una responsabilità civile ai sensi dell'art. 197 c.p.».

<sup>875</sup> Cfr. D.lgs. n. 231, 8 giugno 2001, cit., art. 5, comma 1 lett. a): «persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso».

<sup>876</sup> Ivi, art. 5, comma 1 lett. b): «persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a)».

<sup>877</sup> Il legislatore attua infatti una politica di prevenzione, prevedendo un trattamento di favore per l'ente che tenga un comportamento virtuoso, prevedendo organismi di controllo e

soggetto in posizione apicale, l'ente è presunto responsabile, salvo che provi di aver adottato i «modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire il reato», nonché di aver affidato i compiti di vigilanza ad un organismo costituito *ad hoc*<sup>878</sup>. Di contro, nell'ipotesi di reato perpetrato da un sottoposto, si estende la responsabilità anche alla persona giuridica solo se «la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione e di vigilanza»<sup>879</sup>.

---

vigilanza. In dottrina, C. Piergallini, *Persone giuridiche (responsabilità da reati delle)*, «Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore», 2007, pp. 179 ss.

<sup>878</sup> Cfr. D.lgs. n. 231, 8 giugno 2001, cit., art. 6: «1. Se il reato e' stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che: a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento e' stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; d) non vi e' stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b). 2. In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze: a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire; c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati; d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello. 3. I modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati. 4. Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b), del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente. 4 bis. Nelle società di capitali il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza e il comitato per il controllo della gestione possono svolgere le funzioni dell'organismo di vigilanza di cui al comma 1, lettera b). 5. E' comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente».

<sup>879</sup> Ivi, art. 7: «1. Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato e' stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza. 2. In ogni caso, è esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se

Inoltre, in ossequio al principio di legalità, si stabilisce che l'ente può essere sanzionato solo nell'ipotesi in cui la responsabilità per illecito dipendente da reato (e la corrispondente sanzione) sia espressamente prevista da una legge entrata in vigore prima della commissione del fatto<sup>880</sup>.

Sul piano sanzionatorio, la tipologia delle pene comminabili accertata la responsabilità, si allinea a quella vaticana: sono previste, infatti, sanzioni pecuniarie, interdittive<sup>881</sup>, la confisca, nonché la pubblicazione della sentenza (quest'ultima misura risulta mancante nella normativa vaticana).

In particolare, si sottolinea che l'ente può essere sanzionato solo in relazione alla commissione<sup>882</sup> di reati penali tassativamente previsti dal legislatore<sup>883</sup>, tra

---

l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi. 3. Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio. 4. L'efficace attuazione del modello richiede: a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività; b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello».

<sup>880</sup> Ivi, art. 2, rubricato «Principio di legalità», che ribadisce il brocardo *nullum crimen nulla poena sine lege*. V., anche, il successivo art. 3, rubricato «successione di leggi», che riproduce invece il principio del *tempus regit actum*.

<sup>881</sup> Ivi, art. 9, comma 2: «Le sanzioni interdittive sono: a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività; b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi».

<sup>882</sup> Ivi, art. 26. Nell'ipotesi di tentativo, le sanzioni pecuniarie ed interdittive sono ridotte (da un terzo alla metà); l'ente, inoltre, non risponde quando volontariamente impedisce il compimento dell'azione o la realizzazione dell'evento.

<sup>883</sup> Ivi, Capo I, Sezione III, interamente dedicato alla «responsabilità amministrativa per reati previsti dal codice penale». In dottrina, A. Giarda, *L'elenco dei reati presupposto ex d.lgs. 231/2001, si amplia*, «Il Corriere del merito», 2008, p. 649. Tra le fattispecie di reato tassativamente previste si annoverano: « il reato di indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato o di un ente pubblico o per il conseguimento di erogazioni pubbliche e frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico (art. 24); reati informatici e trattamento illecito di dati (art. 24 bis); delitti di criminalità organizzata (art. 24 ter);

cui il reato di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 25 *octies*). Al riguardo, si segnala che l'art. 25 *octies*<sup>884</sup> è stato introdotto dal citato D.lgs. 231/2007<sup>885</sup>, prevedendo quindi la responsabilità amministrativa degli enti anche per i reati di «ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni ed altre utilità di provenienza illecita»; con tale disposto, quindi, si aggiunge un altro tassello alla normativa italiana nella lotta al riciclaggio: si stende, infatti, la punibilità per tali delitti non solo alle persone fisiche, ma anche alle entità collettive. In sostanza, creando un punto di contatto tra il D.lgs. 231/2001 e il D.lgs. 231/2007, si può ravvisare una precisa *intentio legislatoris*: con la disciplina della responsabilità amministrativa (D.lgs. 231/2001) si vuole evitare che il personale dell'impresa commetta determinati reati nell'interesse della stessa; la disciplina antiriciclaggio, invece, mira a scongiurare che, per la tipologia di attività

---

concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione (art. 25); falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento (art. 25 *bis*); delitti contro l'industria e il commercio (art. 25 *bis.1*); reati societari (art. 25 *ter*); delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (art. 25 *quater*); pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 25 *quater.1*); delitti contro la personalità individuale (art. 25 *quinquies*); abusi di mercato (art. 25 *sexies*); omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza del lavoro (art. 25 *septies*); reato di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 25 *octies*); delitti in materia di violazione del diritto d'autore (art. 25 *novies*); induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 25 *decies*); reati ambientali (art. 25 *undecies*); impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (art. 25 *duodecies*).

<sup>884</sup> Cfr. D.lgs. n. 231, 8 giugno 2001, cit., art. 25 *octies*: «In relazione ai reati di cui agli articoli 648, 648 *bis* e 648 *ter* del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da 200 a 800 quote. Nel caso in cui il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione superiore nel massimo a cinque anni si applica la sanzione pecuniaria da 400 a 1000 quote. 2. Nei casi di condanna per uno dei delitti di cui al comma 1 si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non superiore a due anni. 3. In relazione agli illeciti di cui ai commi 1 e 2, il Ministero della giustizia, sentito il parere dell'UIF, formula le osservazioni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231».

<sup>885</sup> Cfr. D.lgs. n. 231, 21 novembre 2007, cit., art. 63, comma 3: «Nel decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dopo l'articolo 25-*septies* è inserito il seguente art. 25 *octies* rubricato «Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita»».

professionalmente svolta, determinate categorie di soggetti siano, anche inconsapevolmente, «utilizzate» dai propri clienti per riciclare beni di provenienza illecita<sup>886</sup>. Questa diversa finalità è ben delineata dall'ambito soggettivo di applicazione delle due normative: il D.lgs. 231/2001 si rivolge agli enti<sup>887</sup>, i cui soggetti in posizione apicale o subordinata abbiano commesso illecito a vantaggio dell'ente stesso; la normativa antiriciclaggio coinvolge un novero più ampio di destinatari, ossia intermediari (bancari o finanziari), professionisti e altri operatori anche non finanziari, comunque esposti a forme di strumentalizzazione criminale.

---

<sup>886</sup> G. Castaldi, *Le due 231: la responsabilità amministrativa degli enti e la disciplina antiriciclaggio. Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria*, 22 giugno, 2010, <<https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione-Castaldi-220610.pdf>>, ultima consultazione 10 agosto 2016

<sup>887</sup> Cfr. E. Cappa, D. Cerqua, *Il riciclaggio del denaro. Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 104 ss. Sul punto si evidenzia come, nel decreto, il legislatore abbia superato la dicotomia tra enti con e senza personalità giuridica. La disciplina si applica quindi anche alle associazioni non riconosciute, alle società di persona, ai consorzi.

## CAPITOLO IV

### **Stato e Chiesa indipendenti e sovrani nel proprio ordine (tributario)**

SOMMARIO - 1. Le ragioni di una Convenzione sullo scambio di informazioni in materia tributaria tra la Santa Sede e l'Italia. Crisi identitaria degli Stati nazionali nel contesto della globalizzazione economica - 2. La finanza pubblica come strumento di sviluppo e solidarietà. Razionalità ed equità nell'imposizione dei tributi. Richiami al Diritto canonico e alla Dottrina sociale della Chiesa - 3. Profili strutturali e funzionali della Convenzione: lo scambio di informazioni «verosimilmente rilevanti», nell'ambito delle tradizionali forme di cooperazione amministrativa - 3.1. Attuazione della *Foreign Account Tax Compliance* (FATCA). L'impegno assunto dalla Santa Sede con gli Stati Uniti d'America in tema di obblighi fiscali e scambio di informazioni finanziarie - 4. Il richiamo (non casuale) della Convenzione al Trattato lateranense. Sottesi rapporti con recenti orientamenti giurisprudenziali di legittimità, sulla corretta applicazione delle esenzioni tributarie, qualificate come norme programmatiche prive di efficacia diretta - 5. Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Inquadramento giuridico e soggettività tributaria. Ammissibilità e limiti dell'esenzione in materia di ICI/IMU.

#### ***1. Le ragioni di una Convenzione sullo scambio di informazioni in materia tributaria tra la Santa Sede e l'Italia. Crisi identitaria degli Stati nazionali nel contesto della globalizzazione economica.***

La recente approvazione della legge di «*ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale*» (7 luglio 2016)<sup>888</sup> può essere considerata come la naturale conseguenza di un sistematico impegno internazionale della Sede Apostolica di svolgere un ruolo di garanzia, nel contesto della globalizzazione economica dei

---

<sup>888</sup> Cfr. Legge 7 luglio 2016, n. 137, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale*, Città del Vaticano 1° aprile 2015, con relativo *Scambio di Note verbali del 20 luglio 2007*, «Gazzetta Ufficiale», n. 170, 22 luglio 2016; entrata in vigore del provvedimento: 23 luglio 2016.

mercati, con particolare riferimento ai settori della trasparenza, della vigilanza e dell'informazione finanziaria. Si fonda sulla consapevolezza (reciproca) che le dinamiche di contrasto nel campo delle attività finanziarie, legate a fenomeni di elusione o evasione fiscale<sup>889</sup>, sono «realizzabili esclusivamente attraverso un efficiente scambio di informazioni nell'ambito della cooperazione amministrativa tra Stati»<sup>890</sup>.

Con la crisi della modernità, lo spazio<sup>891</sup>, considerato come categoria statale, smette di legittimare (esclusivamente) le posizioni dominanti e perde la propria unità / univocità, producendo una moltiplicazione degli interessi economici sovranazionali. In tale rappresentazione, si inseriscono profili di complessità strutturale, in quanto il superamento delle logiche Stato-nazione<sup>892</sup> impone la riconsiderazione di un nuovo orizzonte, all'interno del quale veniamo sollecitati ad affrontare problemi economici e sociali. In ragione del

---

<sup>889</sup> In dottrina, P. Valente, *Elusione fiscale internazionale*, Assago, IPSOA, 2014; M. Condemni, *Uso illecito del sistema finanziario a scopo di riciclaggio ed effetti monetari dell'attività criminale*, in *Scritti in memoria di Pietro De Vecchis*, a cura della Banca d'Italia, 2 voll., Roma, Centro Stampa della Banca d'Italia, 1999, pp. 227 ss..

<sup>890</sup> Cfr. Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la santa Sede in materia fiscale, Città del Vaticano, 1° aprile 2015, *Preambolo*. In dottrina, v. i recenti contributi di G. Rivetti, F. Moroni, *La Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia di scambio di informazioni tributarie. Forme di "collaborazione e distinzione" al tempo della globalizzazione economica*, «Anuario de Derecho eclesiástico del Estado», Cuenca, Editorial Alfonsópolis, 2016, vol. XXXII; G. Rivetti, *La Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia di scambio di informazioni tributarie*, «Il Tributario - in collaborazione con il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria», Milano, Giuffrè, 1° agosto 2016.

<sup>891</sup> Nella esasperazione degli sviluppi, inoltre, il singolo tende a prevalere sulla collettività in una sorta di «privatizzazione della soggettività» che arriva al punto di mettere in discussione la stessa essenza di spazio pubblico, riducendolo ad una mera estensione dello spazio commerciale o domestico. Sul rapporto tra religione, diritto e modernità, v. G. Dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), *Le sfide del diritto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

<sup>892</sup> In definitiva, economia e diritto si ritrovano ad attraversare le incerte categorie della globalizzazione: soggettività giuridiche, consolidati istituti e tradizionali applicazioni entrano in rapporto con la dimensione del globale e rischiano di esserne (s)travolte, se non autenticamente ancorate a peculiari identità, proprietà e valori, P. Picozza, G. Rivetti (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. III. V., inoltre, P. Lillo, *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso*, Torino, Giappichelli, 2012.



processo di globalizzazione<sup>893</sup>, le corrispondenti sovranità nazionali entrano in crisi e ci obbligano, ad una rivalutazione delle tradizionali strutture e categorie giuridiche<sup>894</sup>. L'affermazione di forme di economia globale<sup>895</sup> coincide sempre

---

<sup>893</sup>Cfr. Benedetto XVI, Lett. enc. *Caritas in Veritate*, 29 giugno 2009, «AAS», 101, 2009, 42, il quale evidenzia come «nei riguardi della globalizzazione si notano atteggiamenti fatalistici, come se le dinamiche in atto fossero prodotte da anonime forze impersonali e da strutture indipendenti dalla volontà umana. È bene ricordare a questo proposito che la globalizzazione va senz'altro intesa come un processo socio-economico, ma questa non è l'unica sua dimensione. Sotto il processo più visibile c'è la realtà di un'umanità che diviene sempre più interconnessa; essa è costituita da persone e da popoli a cui quel processo deve essere di utilità e di sviluppo, grazie all'assunzione da parte tanto dei singoli quanto della collettività delle rispettive responsabilità. Il superamento dei confini non è solo un fatto materiale, ma anche culturale nelle sue cause e nei suoi effetti. Se si legge deterministicamente la globalizzazione, si perdono i criteri per valutarla ed orientarla [...] La globalizzazione è fenomeno multidimensionale e polivalente, che esige di essere colto nella diversità e nell'unità di tutte le sue dimensioni, compresa quella teologica. Ciò consentirà di vivere ed orientare la globalizzazione dell'umanità in termini di relazionalità, di comunione e di condivisione».

<sup>894</sup>Sul piano generale, i confini nazionali degli Stati diventano sempre più semplici espressioni geografiche che tendono a divenire eccessivamente «arrendevoli» (forse troppo) rispetto a fenomeni che, spesso, trascurano specificità e svalutano quel valore giuridico della storia, proprio di ogni nazione.

<sup>895</sup>La Chiesa rispetto ai sistemi globalizzati incontra meno difficoltà, in quanto storicamente si è sempre confrontata con un mondo interdipendente. Per sua vocazione trova nel mondo globale e unificato una condizione storica a sé più consona; in quanto cattolica, è naturalmente protesa verso azioni globali (A. Bagnasco, *Introduzione*, XI Forum del Progetto Culturale - *Processi di mondializzazione e di opportunità*, 30 novembre 2012). Al riguardo, il richiamo normativo esprime questa dimensione: il *Codex Iuris Canonici* «forma l'unico ordinamento giuridico che non ha una dimensione territoriale, un'area geografica definita, è universale e ha costituito e costituisce ancora per molti ordinamenti statuali un modulo legislativo con cui confrontarsi» (A. Moroni, *Lo spirito della nuova codificazione canonica*. Atti del convegno di Macerata 5 aprile 1984, Milano, Giuffrè, 1985, p. 4). Del resto, «nella Chiesa convivono, da sempre, consuetudini di ogni provenienza, diverse tradizioni liturgiche, molteplici approcci pastorali [...]; le differenze arricchiscono, l'omologazione impoverisce» (P. Parolin, intervento all'Istituto Patristico Augustinianum, 4 dicembre 2013).

In questa nuova dimensione, diritto ed economia si confrontano e si misurano, in un tempo «segnato dal complesso fenomeno della globalizzazione economico-finanziaria, cioè un processo di crescente integrazione delle economie nazionali, sul piano del commercio di beni e servizi e delle transazioni finanziarie, nel quale un numero sempre maggiore di operatori

più con la graduale perdita di efficacia dello Stato / nazione nella guida delle dinamiche tributarie. I singoli Paesi vedono la propria azione fortemente condizionata dalle aspettative dei mercati internazionali<sup>896</sup>.

La nascita del mercato globale ha prodotto, infatti, valore, grazie alla maggiore dinamicità dei capitali che ha permesso alle attività produttive di

---

assume un orizzonte globale per le scelte che deve operare in funzione delle opportunità di crescita e di profitto» (v. *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, cit., 361).

In realtà, «la globalizzazione alimenta nuove speranze, ma origina anche inquietanti interrogativi». La sua caratteristica principale è rappresentata dalla crescente eliminazione delle barriere che ostacolano la mobilità delle persone, dei beni e dei capitali, «è la consacrazione di un sorta di trionfo del mercato e della sua logica, che a sua volta provoca rapidi cambiamenti nelle culture e nei sistemi sociali» (v. Giovanni Paolo II, *Discorso ai Membri della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali*, 25 aprile 1997). Sul piano funzionale, indica un insieme assai ampio di fenomeni, connessi con la crescita dell'armonizzazione fiscale, dell'integrazione economica, sociale e culturale tra le diverse aree del mondo. Un sistema di apertura delle economie e delle frontiere risultante dalla crescita degli scambi commerciali e dei movimenti di capitali, dalla circolazione degli uomini e delle idee, dalla diffusione dell'informazione, delle conoscenze e delle tecniche, nonché da un processo di liberalizzazione (v. Commissione europea Affari Economici e Finanziari, *Situazione economica dell'UE*, 2010).

In definitiva, il termine globalizzazione assume un significato prevalentemente economico e sta ad indicare la progressiva integrazione e rapida evoluzione dei mercati finanziari. Peraltro, sul fenomeno la Chiesa aveva già da tempo avviato analisi e riflessioni, nella consapevolezza che «il genere umano si unifica di giorno in giorno più strettamente e cresce l'interdipendenza tra i vari popoli» (Paolo VI, Dichiarazione «*Nostra Aetate*», sulle relazioni della Chiesa con le religioni non cristiane, 28 ottobre 1965, «AAS», 58, 1966, 1). Parole che si pongono in continuità con le considerazioni di Giovanni XXIII, quando afferma che «le economie nazionali stanno diventando così interdipendenti che una specie di economia mondiale è nata dalla integrazione delle economie dei singoli Stati» (v. Giovanni XXIII, Lett. enc. *Pacem in terris*, 11 aprile 1963, «AAS», 55, 1963, 130).

Nel suo sviluppo funzionale, si colloca lo straordinario intervento di Giovanni Paolo II, il quale afferma che «la globalizzazione, a priori, non è né buona né cattiva. Sarà ciò che le persone ne faranno. Nessun sistema è fine a se stesso ed è necessario insistere sul fatto che la globalizzazione, come ogni altro sistema, deve essere al servizio della persona umana, della solidarietà e del bene comune» (Giovanni Paolo II, *Discorso ai Membri della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali*, cit.).

<sup>896</sup>Cfr. *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, cit., 370. «A causa dei nuovi legami tra gli operatori globali, le tradizionali misure difensive degli Stati appaiono condannate al fallimento e, di fronte alle nuove aree della competizione, passa in secondo piano la nozione stessa di mercato nazionale».

avere più facilmente disponibilità di risorse; al tempo stesso «l'accresciuta mobilità ha fatto aumentare anche il rischio di crisi finanziarie. Lo sviluppo della finanza, le cui transazioni hanno superato di gran lunga, in volume, quelle reali, rischia di seguire una logica sempre più autoreferenziale, senza collegamento con la base reale dell'economia»<sup>897</sup>. Una crescente globalizzazione della finanza favorisce, poi, comportamenti delittuosi riconducibili alle figure del riciclaggio e dell'evasione fiscale. In proposito, le parole di Benedetto XVI appaiono fin troppo chiare: «la pace purtroppo, ai nostri tempi, in una società sempre più globalizzata, è minacciata da diverse cause, fra le quali quella di un uso improprio del mercato e dell'economia [...] causando instabilità sociale»<sup>898</sup>.

Del resto i grandi flussi finanziari, derivanti anche da fenomeni legati all'evasione / elusione fiscale<sup>899</sup>, sono in grado di condizionare le categorie economiche e di produrre effetti destabilizzanti sui mercati globali (le difficoltà che sorgono in un centro possono facilmente diffondersi ad altri trasformando, in tal modo, una criticità nazionale in un problema di sistema). Per questi motivi, l'Unione europea è consapevole che tali comportamenti delittuosi sono problemi di portata internazionale che devono indurre gli Stati membri<sup>900</sup> a prevedere, nel diritto interno, sanzioni effettive e dissuasive<sup>901</sup>.

Di fronte «all'inarrestabile crescita dell'interdipendenza mondiale aumenta l'urgenza di riformare *l'architettura economica e finanziaria* internazionale; appare necessario proprio in vista di un ordinamento che incrementi ed orienti

---

<sup>897</sup> Ivi, 368.

<sup>898</sup> Cfr. Benedetto XVI, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Sede Apostolica», cit.

<sup>899</sup> Sul tema dell'evasione fiscale, v. R. Lupi, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Assago, Ipsoa, 2008.

<sup>900</sup> Appare evidente come il fenomeno dell'evasione fiscale non possa essere contrastato esclusivamente dai singoli Stati, per la grande massa monetaria che coinvolge e per gli effetti che potenzialmente produce in rapporto alla crescente globalizzazione commerciale e finanziaria, finora scarsamente governata per l'assenza di autorità in grado di controllarne ritmi e modalità di espansione.

<sup>901</sup> In tema di conseguenze sanzionatorie a seguito della condotta di elusione fiscale, v. E. Della Valle, *Note in tema di rilevanza sanzionatoria della condotta elusiva/evasiva*, «Rassegna tributaria», 2012.

la collaborazione internazionale verso lo sviluppo solidale di tutti i popoli, per il governo dell'economia mondiale»<sup>902</sup>.

Non a caso, la nuova coscienza di rischi legati a patologie economiche globali, ha permesso l'introduzione (anche nello Stato Città del Vaticano) di significative riforme<sup>903</sup>, diffusamente apprezzate dagli operatori

---

<sup>902</sup>Cfr. Benedetto XVI, Lett. Enc. «*Caritas in Veritate*», cit., 645. Sugli stessi contenuti, v., Concilio Vaticano II, Cost. Past. «*Gaudium et spes*», 82, «AAS», 58, 1966, 1049-1050; Giovanni XXIII, Lett. enc. «*Pacem in terris*», cit., 293. In riferimento alla citata Enciclica di Benedetto XVI «*Caritas in Veritate*», questa analizza i fenomeni economici emergenti individuando le cause della crisi globale economico-finanziaria nei principi del mercato di stampo capitalistico che, improntati sulla logica di equivalenza tra valori e beni scambiati, quella contrattualistica, hanno finito per eclissare dalla sfera dell'economia quella della socialità e solidarietà fraterna, fondate sulla reciprocità e gratuità del dono. Rispetto alla logica mercantile, orientata al profitto da un lato e all'assistenzialismo dello Stato dall'altro, Benedetto XVI indica una terza via, alternativa, di "mercato sociale", ovvero di iniziative economiche fondate sull'etica del bene comune che, senza negare il profitto, creino socialità, comunione e crescita integrale della persona umana. Interessanti appaiono senza dubbio i riferimenti espliciti all'Economia di comunione (§ 34 e 46), alla Responsabilità sociale di impresa, alla Finanza etica e al microcredito (§ 45), al Turismo responsabile (§ 61), al Commercio equo e solidale (§ 66), quali realtà che vanno incoraggiate e sviluppate, come antidoto, soprattutto di tipo culturale, alle distorsioni, in termini di giustizia sociale, verificatesi nel sistema economico attuale. V'è, pertanto, l'invito allo sviluppo di un mercato pluralistico in cui possano operare, in condizioni di parità, soggetti economici che ispirino la propria prassi a finalità etiche e di responsabilità sociale e non meramente di efficienza e di profitto utilitaristico. Dunque, riconoscimento aperto, dopo secoli di riflessione cristiana sul denaro, sull'usura, sull'economia in generale, dell'economia di mercato, tuttavia di un mercato ispirato ad un modello non di pura competitività tra i soggetti economici alla ricerca avida del solo profitto, ma di cooperazione sociale e di complementarità attraverso anche il riconoscimento del ruolo economico non marginale del settore no profit», D'Arienzo, *Chiesa e economia*, cit., p. 7.

<sup>903</sup> Con riferimento alla legislazione vaticana, in tema di antiriciclaggio, si riporta, in sintesi, l'iter normativo a partire dal 2010: Pontifica Commissione per lo Stato Città del Vaticano, Legge n. CXXVII, 30 dicembre 2010, sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo; Pontifica Commissione per lo Stato Città del Vaticano, Legge n. CXXVIII, 30 dicembre 2010, sulla frode e contraffazione di banconote e monete in euro; Pontifica Commissione per lo Stato Città del Vaticano, legge n. CXXIX, 30 dicembre 2010, riguardante la faccia, i valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione; Pontificia Commissione per lo Stato Città del Vaticano, Legge n. CXXX, 30

internazionali<sup>904</sup>. In proposito, l'impegno della Sede Apostolica, nella cooperazione internazionale al fine di contrastare queste forme di illegalità, è stato recentemente ribadito dal Magistero pontificio: «ai nostri tempi il bene comune è sempre più minacciato dalla criminalità transnazionale e organizzata, dall'uso improprio del mercato e dell'economia. È, quindi, necessario che la comunità internazionale adotti idonei strumenti giuridici i quali permettano di prevenire e contrastare la criminalità, favorendo la cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale. La Santa Sede, agendo altresì a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, nel ratificare numerose convenzioni internazionali in detto ambito, ha sempre affermato che tali accordi costituiscono mezzi di contrasto delle attività criminose che minacciano la dignità umana, il bene comune e la pace»<sup>905</sup>.

---

dicembre 2010, relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro e sull'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro; Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano n. CLIX, 25 gennaio 2012, con il quale sono promulgate modifiche ed Integrazioni alla legge del 30 dicembre 2010, n. CXXVII; Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, di conferma del Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, n. CLIX, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio di proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, n. CXXVII; Legge n. CLXXXV, 14 dicembre 2012, recante modifiche al decreto del Presidente del Governatorato n. CLIX, 25 gennaio 2012, confermato con Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012; Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. VIII, Norme complementari in materia penale; Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. IX, Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, entrambe datate 11 luglio 2013; Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. X, 11 luglio 2013, recante norme generali in materia di sanzioni amministrative; Decreto n. XI, 8 agosto 2013 del Presidente del Governatorato, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria; Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria (di conferma del Decreto n. XI del Presidente del Governatorato, 8 agosto 2013).

<sup>904</sup> Cfr. P.R. Gallagher, *Collaborazione tra Santa Sede e Italia in materia fiscale*, «L'Osservatore Romano», 2 aprile 2015, p. 2.

<sup>905</sup> Il riferimento alla pace potrebbe risultare immediatamente non comprensibile se non inserito nel suo ambito strutturale, funzionalmente legato allo sviluppo sociale della persona e, in questa prospettiva, la dimensione economica risulta essere parte della sottesa dinamica

Si è rafforzata la consapevolezza che fenomeni finanziari connessi all'evasione fiscale, possono provocare distorsioni rispetto alla crescita economica di interi mercati. Di qui la volontà dello Stato Città del Vaticano (e della Santa Sede)<sup>906</sup> di essere parte attiva di un processo irreversibile attraverso il quale la comunità internazionale si sta dotando, sempre più, di principi e strumenti normativi in grado di governare il fenomeno dell'evasione fiscale. Nella consapevolezza che, comunque, le attività illecite si realizzano ormai a livello sovranazionale e le misure adottate da una singola giurisdizione, senza coordinamento né cooperazione, finirebbero per avere effetti limitati.

***2. La finanza pubblica come strumento di sviluppo e solidarietà. Razionalità ed equità nell'imposizione dei tributi. Richiami al Diritto canonico e alla Dottrina sociale della Chiesa.***

Al riguardo, la Convenzione in esame, determina rilevanti progressi della Santa Sede verso il richiamato obiettivo della trasparenza nelle operazioni finanziarie transnazionali, poiché le corrispondenti disposizioni si presentano come ulteriore tassello nella strutturazione di una riforma normativa nei settori

---

relazionale; non a caso lo sviluppo – integrale e solidale – è il nuovo nome della pace (Cfr. Paolo VI, Lett. enc. «*Populorum progressio*», 26 marzo 1967, «AAS», 59, 1967, 257-299). Di conseguenza «non è semplicemente assenza di guerra e neppure uno stabile equilibrio tra forze avversarie [...] è frutto della giustizia (*Is.* 32,17), intesa in senso ampio come il rispetto di tutte le dimensioni della persona umana» (Cfr. *Compendio della Dottrina sociale*, cit., 494-495). Nel contempo, esprime un valore e un dovere universale il cui legame è rappresentato dall'ordine razionale della società, nella consapevolezza originaria che «è anzitutto una questione umana e morale». Tuttavia, sottolinea Paolo VI: «noi non accettiamo di separare l'economico dall'umano, lo sviluppo dalla civiltà dove si inserisce». Il Pontefice si mostra consapevole dell'importanza costitutiva della dimensione economica nelle corrispondenti dinamiche valoriali. In questa prospettiva, proprio lo sviluppo nel suo complesso rischia di essere messo in crisi da ingenti flussi finanziari, provenienti da attività criminose/evasione fiscale, introdotti nella economia legale, al fine di dissimularne l'origine illecita. Tutto questo, inevitabilmente, altera i meccanismi del mercato, distorce la concorrenza e rappresenta uno degli ostacoli principali per lo sviluppo di corrette forme di crescita sociale.

<sup>906</sup> G. Dalla Torre, *La Santa Sede e la lotta al riciclaggio ed al terrorismo*, «Veritas et Jus», 3, 2011, pp. 49 ss.

della vigilanza e dell'informazione finanziaria. Si inserisce naturalmente (come per la normativa antiriciclaggio)<sup>907</sup> «nell'impegno per l'edificazione di grandi principi dell'etica sociale, quali la trasparenza, l'onestà e la responsabilità»<sup>908</sup>. Si tratta, infatti, di interventi normativi che tendono ad allinearsi al diritto statale (e internazionale) i cui sviluppi sistematici sottendono le applicazioni del recente processo di armonizzazione giuridica (e fiscale). Al tempo stesso, conferma la complessiva idoneità del corrispondente assetto istituzionale e sistema giuridico di sostenere, in modo efficace, il confronto con i più elevati parametri internazionali<sup>909</sup>, recependo, i più aggiornati *standards* in materia di scambio di informazioni ai fini fiscali (art. 26 del modello OCSE)<sup>910</sup>.

Per altro verso, si allinea con l'ecclesiologia conciliare, secondo cui «ogni persona ha il dovere di contribuire, in carità e giustizia, al bene comune, secondo le proprie capacità e i bisogni degli altri, promuovendo e assistendo le istituzioni pubbliche dedicate al miglioramento delle condizioni della vita umana»<sup>911</sup>.

In relazione all'imposizione fiscale, risulta interessante soffermarsi brevemente sui principi rinvenibili nell'ordinamento canonico e nella Dottrina sociale della Chiesa<sup>912</sup>. Sul tema, si riscontra il *nativum ius Ecclesiae* di

---

<sup>907</sup>Con riferimento ai profili penali della recente normativa introdotta nello Stato città del Vaticano, in tema di reato di riciclaggio, v. Legge n. CLXVI, 24 aprile 2012, cit., art. 3 *bis*, «Impiego dei proventi di attività criminose». Ai sensi di tale norma, nel Codice penale, al Libro II «Dei Delitti in ispecie», Titolo X «Dei delitti contro la proprietà», Capo V, alla rubrica «Della ricettazione» si aggiunge «Del riciclaggio, dell'autoriciclaggio e dell'impiego dei proventi in attività criminose». Nello stesso Capo, dopo l'art. 421 *bis*, viene aggiunto l'art. 421 *ter*. Per una comparazione complessiva della disciplina italiana e vaticana in tema di reato di autoriciclaggio, cfr. art. 648 *ter*.1 c.p., introdotto dall'art. 3, comma 3, Legge n. 186, 15 dicembre 2014, cit.

<sup>908</sup> Comunicato Segreteria di Stato, *Nuova normativa per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario nello Stato della Città del Vaticano e Santa Sede*, 30 dicembre 2010.

<sup>909</sup>*Ibidem*.

<sup>910</sup> Cfr. Bollettino Sala stampa della Santa Sede, n. B0234, *Firma di Convenzione tra la Santa Sede e il Governo della Repubblica italiana in materia fiscale*, 1° aprile 2015.

<sup>911</sup>Cfr. Concilio Vaticano II, Cost. past. *Gaudium et spes*, cit., 30.

<sup>912</sup> Per una interessante trattazione sul tema del rapporto tra la Chiesa e il sociale, v. A. Zanotti, *La Chiesa e il sociale*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», novembre 2009, pp. 1-13.

richiedere ai fedeli quanto necessario per le finalità apostoliche<sup>913</sup>; di contro, il dovere della comunità dei fedeli 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<sup>914</sup>. Un vero *ius exigendi*<sup>915</sup> che comprende, da un lato il diritto di imporre tributi, di chiederli e riceverli; dall'altro il dovere (e non la facoltà) del *populos Dei* di sovvenire alle esigenze della Chiesa. Tuttavia, riferendosi al canone 222 CIC<sup>916</sup> – che riporta un semplice dovere *subveniendi* – si potrebbe concludere che si tratta di un obbligo morale in capo alla comunità ecclesiastica, quale espressione del rapporto di subordinazione dei fedeli che, ognuno secondo le proprie capacità, deve cooperare con la pubblica autorità per il raggiungimento del benessere comune.

Il Magistero insegna che la raccolta fiscale e la spesa pubblica assumono un'importanza economica cruciale per ogni società civile e politica: l'obiettivo verso cui tendere è una finanza capace di proporsi come strumento di sviluppo e di solidarietà, che sia equa, efficiente, efficace, al fine di sviluppare effetti virtuosi sull'economia: la crescita dell'occupazione, il sostegno delle attività imprenditoriali e le iniziative senza scopo di lucro, la creazione di sistemi di previdenza e di protezione sociale, destinati in particolare a proteggere i più deboli<sup>917</sup>.

---

<sup>913</sup> Cfr. CJC, can. 1260: « La Chiesa ha il diritto nativo di richiedere ai fedeli quanto le è necessario per le finalità sue proprie».

<sup>914</sup> Ivi, can. 222: « 1. 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. 2. Sono anche tenuti all'obbligo di promuovere la giustizia sociale, come pure, memori del comandamento del Signore, di soccorrere i poveri coi propri redditi».

<sup>915</sup> Non a caso nella formulazione del canone 1260 è stata utilizzata la locuzione «*ius exigendi*» in luogo di formulazioni più generiche come quelle proposte in sede di lavori preparatori («*ius petendi*» o «*ius requirendi*»), G. Rivetti, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 86.

<sup>916</sup> Cfr. CJC, can. 222: «§1. 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».

<sup>917</sup> Cfr. *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, cit., 355



La finanza pubblica si orienta al bene comune quando si attiene ad alcuni fondamentali principi: il pagamento delle imposte<sup>918</sup> come specificazione del dovere di solidarietà; razionalità ed equità nell'imposizione dei tributi<sup>919</sup>; rigore ed integrità nell'amministrazione e nella destinazione delle risorse pubbliche<sup>920</sup>. Nel redistribuire le risorse, si devono osservare i principi della solidarietà, dell'uguaglianza, della valorizzazione dei talenti, e prestare grande attenzione a sostenere le famiglie, destinando a tal fine un'adeguata quantità di risorse<sup>921</sup>.

In relazione ai rapporti con lo Stato, alla Chiesa viene riconosciuta la piena libertà di organizzazione e di giurisdizione<sup>922</sup> e, di conseguenza, anche il diritto di richiedere ai fedeli quanto ritenga necessario per il conseguimento dei propri fini (missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione). Non vi è, tuttavia, un espresso riconoscimento da parte dello Stato del potere impositivo della Chiesa, in quanto, vigente l'art. 23 Cost.<sup>923</sup>, si dispone una riserva assoluta della legge italiana: i cittadini sono, dunque, tenuti ad adempiere solo alle prestazioni personali o patrimoniali imposte dal legislatore statale.

---

<sup>918</sup>Cfr. Concilio Vaticano II, Cost. past. *Gaudium et spes*, cit., 30.

<sup>919</sup> Cfr. Giovanni XXIII, Lett. enc. *Mater et magistra*, 15 maggio 1961, «AAS», 53, 1961, 433-434, 438.

<sup>920</sup> Cfr. Pio XI, Lett. enc. *Divini Redemptoris*, 19 marzo 1937, «AAS», 29, 1937, 103-104.

<sup>921</sup>*Ibidem.* V., anche, Pio XII, *Radiomessaggio per il 50° anniversario della Rerum novarum*, 1° giugno 1941, «AAS», 33, 1941, 202; Giovanni Paolo II, Lett. enc. *Centesimus annus*, 1° maggio 1991, 49, «AAS», 83, 1991, 854-856; Id., Esort. ap. *Familiaris consortio*, 22 novembre 1981, 45, «AAS», 74, 1982, 136-137.

<sup>922</sup> Cfr. Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana che apporta modificazioni al Concordato lateranense, 18 febbraio 1984, art. 2.1: «La Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica»

<sup>923</sup> Cfr. Costituzione della Repubblica italiana, Parte I - *Diritti e doveri dei cittadini*, Titolo I - *Rapporti civili*, art. 23: «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

Al riguardo, non sussiste un conflitto con gli insegnamenti teleologici, in quanto nella diatriba sul tributo «da dare a Cesare»<sup>924</sup>, si afferma che occorre dare a Dio quello che è di Dio, condannando implicitamente ogni tentativo di divinizzazione e di assolutizzazione del potere temporale: solo Dio può esigere tutto dall'uomo. Nello stesso tempo, il potere temporale ha diritto a ciò che gli è dovuto: non si considera, quindi, ingiusto il tributo a Cesare<sup>925</sup>. Tuttavia, principio fondamentale in un sistema tributario ispirato a giustizia ed equità, è che gli oneri siano proporzionati alla capacità contributiva del cittadino<sup>926</sup>.

Il Magistero afferma<sup>927</sup>, ancora, che la sottomissione, non passiva, ma per ragioni di coscienza<sup>928</sup>, al potere costituito risponde all'ordine stabilito da Dio; al riguardo, il messaggio evangelico definisce i rapporti e i doveri dei cristiani verso le autorità<sup>929</sup>. Insiste, inoltre, sul dovere civico di pagare i tributi: «rendete a ciascuno ciò che gli è dovuto: a chi il tributo, il tributo; a chi le tasse, le tasse; a chi il timore, il timore; a chi il rispetto, il rispetto»<sup>930</sup>. Con tale espressione non si intende certo legittimare ogni potere, quanto piuttosto aiutare i cristiani a «compiere il bene davanti a tutti gli uomini»<sup>931</sup>, anche nei rapporti con l'autorità, in quanto essa è al servizio di Dio per il bene della persona<sup>932</sup> e «per la giusta condanna di chi opera il male»<sup>933</sup>.

In tale contesto, ci ricorda ancora l'ecclesiologia conciliare, «non pochi non si vergognano di evadere con vari sotterfugi e frodi, le giuste imposte o altri

---

<sup>924</sup> Cfr. *Mc* 12, 13-17; *Mt* 22, 15-22; *Lc* 20, 20-26.

<sup>925</sup> Cfr. *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, cit., 379. Nel documento del Magistero si ribadisce anche che «Gesù rifiuta il potere oppressivo e dispotico dei capi sulle Nazioni (cfr. *Mc* 10,42) e la loro pretesa di farsi chiamare benefattori (cfr. *Lc* 22,25), ma non contesta mai direttamente le autorità del Suo tempo».

<sup>926</sup> Giovanni XXIII, Lett. Enc. «*Mater et Magistra*», cit., 120.

<sup>927</sup> Cfr. *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, cit., 380.

<sup>928</sup> Cfr. *Rm.* 13, 5.

<sup>929</sup> Cfr. *Rm.* 13, 1-7.

<sup>930</sup> Cfr. *Rm.* 13, 7.

<sup>931</sup> *Ivi*, 12, 17.

<sup>932</sup> *Ivi*, 13,4; *I Tm.* 2, 1-2; *Ti.* 3,1.

<sup>933</sup> Cfr. *Rm.* 13, 4.

obblighi sociali»<sup>934</sup>. Di interesse il riferimento alle «giuste imposte» perché, se da una parte testimonia l'attenzione della Chiesa per la materia; dall'altra apre nuove analisi prospettiche circa i criteri assunti per delineare un concetto (non semplice) di «imposta giusta», con un ulteriore profilo problematico in ordine alla possibilità di estendere, in via analogica, tali criteri anche alle tasse e ai tributi ecclesiastici<sup>935</sup>.

Appare, quindi, rilevante sottolineare come obiettivo della Convenzione in esame sia quello di risolvere in maniera positiva il nodo dei rapporti in materia fiscale, prevedendo una serie di disposizioni, che riescano a conciliare interessi differenti, come quello dell'Italia, alla eguaglianza ed alla giustizia in materia fiscale, e quello della Santa Sede, alla salvaguardia della libertà e della funzionalità dei propri organismi.

### ***3. Profili strutturali e funzionali della Convenzione: lo scambio di informazioni «verosimilmente rilevanti», nell'ambito delle tradizionali forme di cooperazione amministrativa.***

Nell'ambito delle varie forme di collaborazione amministrativa tra gli Stati nazionali, finalizzate a contrastare con efficacia i fenomeni di evasione ed elusione fiscale (ma anche quelli di riciclaggio, competizione fiscale dannosa, ecc.) si annoverano gli scambi di informazioni, le cui regole sono contenute, in particolare, nelle Direttive comunitarie e nei Trattati bilaterali<sup>936</sup>. Al riguardo,

---

<sup>934</sup>Cfr. Concilio Vaticano II, Cost. past. *Gaudium et spes*, cit., 30. Di recente, Papa Francesco, in occasione dell'omelia dell'11 novembre 2013, alla *Domus Sanctae Marthae*, afferma che: «evadere tasse giuste significa rubare sia allo Stato sia ai poveri».

<sup>935</sup> Cfr. G. Rivetti, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività no profit e for profit*, 2<sup>a</sup>ed., Milano, Giuffrè, 2008, p. 89.

<sup>936</sup> V. Direttiva CEE 77/799 del Consiglio, 19 dicembre 1977, relativa alla reciproca assistenza tra le autorità competenti degli Stati membri nel settore delle imposte dirette e di quelle sui premi assicurativi (e successivi aggiornamenti) nonché l'art. 26 del modello OCSE, al fine di evitare le doppie imposizioni in ambito extra Ue e successivi aggiornamenti. Nel 2003 è stata approvata anche la Direttiva 2003/48, detta *Saving Directive*, per fare in modo che i redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi corrisposti in uno Stato membro a beneficiari effettivi persone fisiche, residenti ai fini fiscali in un altro Stato membro, siano soggetti ad

il riferimento primario alla Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, che abroga la direttiva 77/799/CEE e stabilisce nuove norme e procedure in relazione alla cooperazione tra i Paesi dell'Unione europea (UE) ai fini dello scambio di informazioni nel settore fiscale<sup>937</sup> (recentemente è entrata in vigore la Direttiva

---

un'effettiva imposizione secondo la legislazione di quest'ultimo Stato membro. Tale Direttiva, pur contenendo disposizioni sullo scambio informazioni (cfr. art. 9), è stata modificata da una nuova Direttiva, n. 2014/48/UE. L'obiettivo di questo nuovo intervento è rafforzare le disposizioni in materia di scambio automatico di informazioni. La Direttiva 2003/48 è stata abrogata con decisione del Consiglio dell'Unione europea del 10 novembre 2015. Infine anche la Direttiva n. 2011/16/UE del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la Direttiva 77/799/CEE, è stata modificata dalla Direttiva n. 2014/107/UE, adottata dal Consiglio Ecofin nella riunione del 9 dicembre 2014. Rispetto alla precedente, la nuova Direttiva amplia l'ambito di applicazione dello scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore tributario includendo interessi, dividendi ed altre tipologie di reddito per rendere ancora più efficiente la lotta all'evasione e all'elusione fiscali. Nel 2014 è stato definito un nuovo standard internazionale per lo scambio automatico di informazioni fiscali/finanziarie con l'obiettivo di impedire la sottrazione d'imposta transfrontaliera. Il documento, che disciplina nel dettaglio i dati che possono essere oggetto di scambio, le modalità previste e le tempistiche, è il *Common Reporting Standard* per lo scambio di informazioni fiscali. Il nuovo modello è stato messo a punto dall'Ocse nel 2014 e contiene nuovi principi e procedure per lo scambio automatico di informazioni finanziarie tra Stati. Si compone di due parti: il *Competent Authority Agreement* (CAA), che contiene le regole per la condivisione delle informazioni tra autorità fiscali nel pieno rispetto della confidenzialità e sicurezza e che non richiede la conversione in legge da parte dei governi; il *Common Reporting and Due Diligence Standard* (CRS) che indica le regole che dovranno utilizzare le istituzioni finanziarie per la condivisione e la *due diligence* dei dati. L'Italia ha aderito alla Convenzione OCSE - Consiglio d'Europa sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale - e, in quanto membro dell'Unione europea, applica ulteriori disposizioni di diritto comunitario in materia di scambio di informazioni (*Fisco oggi*, rivista telematica, dicembre 2015).

<sup>937</sup> Cfr. Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, cit. La stessa si applica a tutte le imposte, tranne le seguenti: imposta sul valore aggiunto (IVA) e dazi doganali o accise contemplate da altre normative UE in materia di cooperazione amministrativa fra paesi UE; contributi previdenziali obbligatori dovuti al paese UE; diritti quali quelli per certificati e altri documenti rilasciati da autorità pubbliche; tasse di natura contrattuale, quale corrispettivo per pubblici servizi. L'autorità competente deve designare un ufficio centrale unico di collegamento, responsabile dei contatti con altri paesi UE nel settore della cooperazione amministrativa e che può essere responsabile dei contatti con la Commissione. L'autorità competente può anche designare

---

servizi di collegamento con competenza attribuita in conformità della normativa o della prassi nazionale. Quando un servizio di collegamento o un funzionario competente riceve una richiesta di cooperazione che rende necessaria un'azione che esula dalla sua area di competenza, trasmette senza indugio tale richiesta all'ufficio centrale di collegamento del proprio paese e ne informa l'autorità richiedente. Su richiesta dell'autorità richiedente, l'autorità interpellata deve trasmettere le informazioni pertinenti in suo possesso o che ottiene da indagini amministrative. Per procurarsi le informazioni richieste o condurre l'indagine amministrativa richiesta, l'autorità interpellata deve procedere come se agisse per conto proprio o su richiesta di un'altra autorità del proprio paese UE. I paesi UE non possono rifiutare di fornire le informazioni soltanto perché esse sono detenute da una banca o da altri tipi di istituto finanziario. L'autorità interpellata deve confermare il ricevimento della richiesta entro sette giorni lavorativi e quindi fornire le informazioni al più presto e comunque entro sei mesi dalla data di ricevimento della richiesta. Tuttavia, se le informazioni sono già in possesso dell'autorità interpellata, queste devono essere fornite entro due mesi da tale data.

*Scambio automatico obbligatorio di informazioni.* Ogni autorità nazionale competente deve inviare all'autorità competente di qualsiasi altro paese UE, mediante scambio automatico, le informazioni disponibili sui periodi d'imposta dal 1° gennaio 2014 riguardanti i residenti in tale altro paese UE sulle seguenti categorie di reddito e di capitale: redditi da lavoro; compensi per dirigenti; prodotti di assicurazione sulla vita non contemplati in altri strumenti giuridici UE sullo scambio di informazioni e altre misure analoghe; pensioni; proprietà e redditi immobiliari.

*Scambio spontaneo di informazioni.* Ogni autorità competente nazionale deve comunicare le informazioni all'autorità competente di ogni altro paese UE nelle seguenti situazioni: l'autorità competente di un paese UE ha motivo di presumere che esista una perdita di gettito fiscale nell'altro paese UE; un contribuente ottiene, in un paese UE, una riduzione o un esonero d'imposta che dovrebbe comportare un aumento d'imposta o un assoggettamento a imposta nell'altro paese UE; le relazioni d'affari fra due contribuenti in paesi UE diverse sono svolte attraverso uno o più paesi in modo tale da comportare una diminuzione di imposta nell'uno o nell'altro paese UE o in entrambi; l'autorità competente di un paese UE ha fondati motivi di presumere che esista una riduzione d'imposta risultante da trasferimenti fittizi di utili all'interno di gruppi d'impres; in un paese UE, a seguito delle informazioni comunicate dall'autorità competente di un altro paese UE, vengono raccolte delle informazioni che possono essere utili per l'accertamento dell'imposta in quest'altro paese UE. Se ne riceve la richiesta, l'autorità competente che ha ricevuto le informazioni deve inviare il riscontro al paese inviante prima possibile e comunque entro tre mesi dal momento in cui sono noti i risultati dell'uso delle informazioni richieste. Tra le altre forme di cooperazione amministrativa rientrano: previo accordo tra l'autorità richiedente e l'autorità interpellata, funzionari designati dall'autorità richiedente possono essere presenti negli uffici amministrativi e possono partecipare alle indagini amministrative nel paese interpellato; controlli simultanei di persone che presentano un interesse comune o complementare tra due o più paesi UE al fine di scambiare le informazioni ottenute; notifica amministrativa; condivisione delle migliori

2014/107/UE del 9 dicembre 2014<sup>938</sup>, che apporta modifiche limitatamente allo «scambio automatico obbligatorio di informazioni»<sup>939</sup> nel settore fiscale)<sup>940</sup>.

---

pratiche ed esperienze per migliorare la cooperazione. Qualsiasi informazione comunicata tra paesi UE in conformità della presente Direttiva è coperta dal segreto d'ufficio e gode della protezione accordata a informazioni di analoga natura dalla legislazione nazionale del paese UE che le riceve. Tali informazioni possono essere usate anche nei seguenti casi: per l'accertamento e l'applicazione di altre imposte e dazi contemplati dalla Direttiva 2010/24/UE, *sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure*, 16 marzo 2010.

<sup>938</sup> Cfr. Direttiva 2014/107/UE del 9 dicembre 2014, recante modifica della Direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale, «La sfida rappresentata dalla frode fiscale e dall'evasione fiscale transfrontaliere si è notevolmente aggravata ed è divenuta una delle preoccupazioni principali nell'Unione e nel mondo. I redditi non dichiarati e non tassati riducono considerevolmente i gettiti fiscali nazionali. È quindi indispensabile migliorare con urgenza l'efficienza e l'efficacia della riscossione delle imposte. Lo scambio automatico di informazioni rappresenta uno strumento importante a tale riguardo e la Commissione, nella comunicazione del 6 dicembre 2012 relativa al piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, ha evidenziato la necessità di promuovere risolutamente lo scambio automatico di informazioni come futuro standard europeo e internazionale di trasparenza e di scambio di informazioni in materia fiscale [...] L'importanza dello scambio automatico di informazioni quale strumento per combattere la frode fiscale e l'evasione fiscale transfrontaliere è stata altresì riconosciuta a livello internazionale. A seguito dei negoziati tra gli Stati Uniti d'America e vari altri paesi, inclusi tutti gli Stati membri, di accordi bilaterali sullo scambio automatico di informazioni finalizzati ad applicare la normativa degli Stati Uniti *Foreign Account Tax Compliance Act* (comunemente denominata FATCA), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) è stata incaricata di elaborare, sulla base di tali accordi, un nuovo standard globale unico per lo scambio automatico di informazioni fiscali». In dottrina, v. F. Saponaro, *Scambio di informazioni fiscali nell'Unione europea. Accertamento e riscossione*, Trento, Ed. scientifiche Tangram, 2012; Id., *Lo scambio di informazioni tra amministrazioni finanziarie e L'armonizzazione fiscale*, «Boletim de ciências económicas», XLVIII, 2005, Coimbra, Coimbra University Press, pp. 123-198.

<sup>939</sup> Cfr. art. 3, punto 9 Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, cit., come modificato dall'art. 1 della Direttiva 2014/107/UE, cit. Per «scambio automatico», si intendono: la comunicazione sistematica di informazioni predeterminate su residenti in altri Stati membri al pertinente Stato membro di residenza, senza richiesta preventiva, a intervalli regolari prestabiliti. Nel contesto dell'art. 8, le informazioni disponibili sono le informazioni contenute negli archivi fiscali dello Stato membro che comunica le informazioni, consultabili in conformità delle procedure per la

D'altra parte, nell'era della globalizzazione la necessità di prevedere forme di assistenza reciproca nel settore della fiscalità diventa sempre più pressante; l'internazionalizzazione degli strumenti finanziari conosce un'evoluzione considerevole, che rende difficile per gli Stati membri accertare correttamente l'entità delle imposte dovute. Questa difficoltà crescente si ripercuote negativamente sul funzionamento dei sistemi fiscali e dà luogo alla doppia tassazione, che può indurre all'evasione fiscale, mentre i poteri di controllo

---

raccolta e il trattamento delle informazioni in tale Stato membro. Sul tema, v. P. Valente, L. Vinciguerra, *Scambio di informazioni. Profili applicativi nelle verifiche*, Assago, IPSOA, 2013.

<sup>940</sup> Cfr. Direttiva 2014/107/UE, cit.: «La Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, prevede già lo scambio automatico obbligatorio di informazioni tra gli Stati membri per talune categorie di reddito e di capitale, principalmente di natura non finanziaria, detenute dai contribuenti in Stati membri diversi dal loro Stato di residenza. Essa stabilisce inoltre un approccio graduale volto a rafforzare lo scambio automatico di informazioni estendendolo progressivamente a nuove categorie di reddito e di capitale ed eliminando la condizione che subordina lo scambio di informazioni alla loro disponibilità. Attualmente, date le maggiori opportunità di investire all'estero in un'ampia gamma di prodotti finanziari, gli strumenti di cooperazione amministrativa nel settore fiscale esistenti a livello di Unione e a livello internazionale a livello sono divenuti meno efficaci nella lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale transfrontaliera. Come evidenziato dalla richiesta del Consiglio europeo, è opportuno anticipare l'ampliamento dello scambio automatico di informazioni già previsto all'art. 8, paragrafo 5, della Direttiva 2011/16/UE in relazione ai residenti in altri Stati membri. Un'iniziativa dell'Unione garantirà un approccio coerente, uniforme ed esteso a tutta l'Unione allo scambio automatico di informazioni nel mercato interno che consentirebbe di ridurre i costi delle amministrazioni fiscali e degli operatori economici. Al fine di ridurre al minimo i costi e gli oneri amministrativi sia per le amministrazioni fiscali che per gli operatori economici, è altresì essenziale assicurare che l'ampliamento dell'ambito di applicazione dello scambio automatico di informazioni all'interno dell'Unione sia in linea con gli sviluppi internazionali. Per raggiungere tale obiettivo, è opportuno che gli Stati membri impongano alle proprie Istituzioni Finanziarie l'applicazione di norme di comunicazione e di adeguata verifica in materia fiscale (*due diligence*) che siano pienamente coerenti con quelle riportate nello standard comune di comunicazione di informazioni elaborato dall'OCSE. Occorre inoltre ampliare l'ambito di applicazione dell'art. 8 della Direttiva 2011/16/UE al fine di inserire le stesse informazioni contemplate dal modello di accordo tra autorità competenti e dallo standard comune di comunicazione di informazioni dell'OCSE. Si prevede che ciascuno Stato membro adotti, a livello domestico, un elenco unico di Istituzioni Finanziarie Non Tenute alla Comunicazione e di Conti Esclusi di cui avvalersi tanto in sede di attuazione della presente Direttiva quanto per l'applicazione di altri accordi di attuazione dello standard globale».

restano a livello nazionale (ne risulta, pertanto, minacciato il funzionamento del mercato interno). Per questo motivo, uno Stato membro non può gestire il proprio sistema fiscale interno, soprattutto per quanto riguarda la fiscalità diretta, senza ricevere informazioni da altri Stati membri. Per ovviare agli effetti negativi di questo fenomeno, è indispensabile realizzare una nuova cooperazione amministrativa, prevedendo stessi obblighi e diritti per tutti gli Stati<sup>941</sup>.

In tale contesto, la Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia fiscale costituisce, quindi, un ulteriore tassello alla normativa in materia finanziaria, introdotta sotto il Pontificato di Papa Benedetto XVI e successivamente modificata da Papa Francesco<sup>942</sup>; risulta, infatti, frutto dell'impegno internazionale profuso dalla Santa Sede nei settori della trasparenza, della vigilanza e dell'informazione finanziaria che, dal 2010 in poi, ha consentito la realizzazione di significative riforme, accolte da un consenso diffuso da parte degli operatori internazionali<sup>943</sup>. Al riguardo, la sottoscrizione di tale Accordo si è ritenuta necessaria «tenuto conto del processo in atto verso l'affermazione a livello globale della trasparenza nel campo delle relazioni finanziarie», realizzabile attraverso un efficiente scambio di informazioni ai fini fiscali nell'ambito della cooperazione amministrativa<sup>944</sup>.

Di conseguenza, il ricorso allo strumento di diritto internazionale<sup>945</sup>, non solo per il citato richiamo al fenomeno della globalizzazione in ambito fiscale / finanziario (e la conseguente rilevanza transnazionale di relazioni economiche) ma anche in virtù dei particolarissimi rapporti di carattere pattizio che intercorrono tra la Santa Sede e l'Italia, per evidenti ragioni geopolitiche ed

---

<sup>941</sup> Cfr. Direttiva 2011/16/UE, cit.

<sup>942</sup> V. *supra* Capp. I e II.

<sup>943</sup> P.R. Gallagher, *Collaborazione tra Santa Sede e Italia in materia fiscale*, «L'Osservatore Romano», 2 aprile 2015, p. 2.

<sup>944</sup> Cfr. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, cit., *Preambolo*.

<sup>945</sup> Ivi, art. 14 (Ratifica ed entrata in vigore): «La presente Convenzione è soggetta a ratifica delle Parti contraenti, in conformità alle rispettive legislazioni. Essa entrerà in vigore il giorno successivo alla data in cui le Parti Contraenti si siano notificate il completamento delle rispettive procedure necessarie all'entrata in vigore della presente Convenzione. La data rilevante sarà il giorno in cui è ricevuta l'ultima notifica».



economiche<sup>946</sup>. Posto che né la Santa Sede né lo Stato della Città del Vaticano hanno una legislazione fiscale *ad hoc*, questa disciplina convenzionale si giustifica proprio alla luce della specialità dei rapporti correnti tra le parti contraenti<sup>947</sup>, tali da richiedere anzitutto, una semplificazione nel pagamento delle imposte sulle rendite prodotte dalle attività finanziarie, detenute nello Stato della Città del Vaticano. In questo modo, la Santa Sede e le istituzioni che operano nello Stato della Città del Vaticano potranno, da un lato, agevolare le attività di riscossione delle autorità fiscali italiane e, dall'altro, offrire un importante servizio a tutti quelle persone (fisiche e giuridiche) residenti in Italia e che per motivi di natura ecclesiale detengono attività finanziarie nel territorio vaticano<sup>948</sup>.

Nello specifico, sul piano strutturale, la Convenzione è composta di un Preambolo e 14 articoli ed è entrata in vigore<sup>949</sup>, a seguito di ratifica delle Alte

---

<sup>946</sup> G. Dalla Torre, *Senso di una Convenzione*, «L'Osservatore Romano», 2 aprile 2015, p. 2.

<sup>947</sup> Al riguardo, Giuseppe Dalla Torre sottolinea (*Senso di una Convenzione*, cit.) che: «nel caso specifico, in particolare, non si tratta di regolare un qualsiasi rapporto tra Stato e Stato, ma un rapporto in cui una parte, la Santa Sede, non è uno Stato, non ha finalità temporali ma spirituali, svolge la sua missione a livello planetario. D'altra parte la Città del Vaticano, su cui la Santa Sede ha piena sovranità, è notoriamente un'entità statale particolarissima, non essendo uno Stato fine a sé stesso, come le altre entità statuali, ma uno Stato con carattere strumentale in ordine alla missione della Santa Sede. Si tratta di realtà complessa che, dal punto di vista sia fattuale sia giuridico, porta con sé conseguenze non ignorabili. Per esempio, non tutti gli organismi della Santa Sede trovano allocazione nello Stato vaticano; anzi buon parte sono oltre i suoi confini, nelle cosiddette zone extraterritoriali, per scelta fatta nel 1929 all'atto della stipula del Trattato lateranense. Ancora: non tutti i dipendenti della Santa Sede sono cittadini vaticani o residenti nello Stato vaticano, anzi una minima parte, con l'effetto che la più parte di loro non può che risiedere in Italia».

<sup>948</sup> Cfr. Gallagher, *Collaborazione tra Santa Sede e Italia in materia fiscale*, cit.

<sup>949</sup> Cfr. Legge 7 luglio 2016, n. 137, cit., art. 1 (*Autorizzazione alla ratifica*): «Il Presidente della Repubblica e' autorizzato a ratificare la Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale, fatta nella Citta' del Vaticano il 1° aprile 2015, con relativo scambio di note verbali del 20 luglio 2007»; art. 2 (*Ordine di esecuzione*): «Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformita' a quanto disposto dall'articolo 13 della Convenzione stessa»; art. 3 (*Entrata in vigore*): «La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. La presente legge, munita del sigillo dello Stato,

Parti contraenti; in essa si prevede l'imposizione del pagamento delle imposte sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria, limitatamente alle attività (finanziarie) detenute presso soggetti – persona fisiche<sup>950</sup> e giuridiche<sup>951</sup> – fiscalmente residenti in Italia, «che siano titolari di attività finanziarie presso enti che svolgono professionalmente<sup>952</sup> un'attività di natura finanziaria<sup>953</sup> nello Stato della Città del Vaticano»<sup>954</sup>.

---

sara' inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

<sup>950</sup> Le persone fisiche rientranti tra i soggetti obbligati, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, cit., sono: «chierici e membri degli Istituti di Vita Consacrata e delle Società di Vita Apostolica; dignitari, impiegati, salariati, anche non stabili, e pensionati della Santa Sede e degli altri enti di cui all'art. 17 del Trattato del Laterano, che percepiscono i redditi ivi indicati». Nello specifico, per «chierici», si intendono i ministri insigniti dell'ordine sacro ai sensi dei cann. 1008-1009 del CJC (art. 2, comma 2, Convenzione, cit.)

<sup>951</sup> Tra le persone giuridiche si annoverano invece, Istituti di Vita Consacrata (enti di cui ai cann. 573 ss. CJC), Società di Vita Apostolica (enti di cui ai cann. 731 ss. CIC) ed altri enti con personalità giuridica canonica (enti di cui ai cann. 114 ss. CJC) o civile vaticana. In dottrina, v. il recente contributo di M. D'Arienzo, M. Tedeschi, L. Musselli, P. Valdrini (a cura di), *Manuale di diritto canonico*, Torino, Giappichelli, 2016, in particolare Cap. VI – *Le persone giuridiche*.

<sup>952</sup> Cfr. Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, cit., art. 1, n. 2. Per «attività svolta professionalmente» si intende una attività economica organizzata, esercitata in maniera abituale, al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi, svolta in nome e per conto di terzi.

<sup>953</sup> Ivi, art. 1, n. 1: tra le attività di natura finanziaria, si elencano, tra l'altro: «raccolta pubblica di depositi o di altri fondi rimborsabili; concessione di prestiti; *leasing* finanziario; trasferimento di fondi; emissione e gestione di mezzi di pagamento; rilascio di garanzie e impegni di firma; intermediazione per qualsiasi tipologia di strumenti finanziari; partecipazione all'emissione di titoli e offerta di servizi finanziari connessi; gestione di portafogli titoli sia individuali sia collettivi; raccolta e gestione di denaro contante o altri titoli al portatore; qualsiasi altra forma di investimento, di amministrazione o di gestione di fondi o risorse economiche; sottoscrizione e offerta di polizze di assicurazione sulla vita e altri investimenti connessi; cambio moneta o valuta; servizi di consulenza relativi alle attività di cui alle lettere precedenti».

<sup>954</sup> V. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, art. 2, cit. Per determinare la categoria dei «soggetti fiscalmente residenti in Italia», si rimanda al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, *Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR)*, «Gazzetta Ufficiale», 31 dicembre 1986, n. 302.

Il nuovo sistema semplifica l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari per i soggetti interessati dalla Convenzione, attraverso l'individuazione di un rappresentante fiscale in Italia che si occupa della determinazione, del prelevamento e del versamento delle imposte dovute dal contribuente, ricalcando uno schema operativo già noto nel contesto della tassazione italiana dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria<sup>955</sup>.

Contestualmente, si sottolinea che «le Parti contraenti indicheranno per via diplomatica le rispettive autorità competenti a porre in essere gli adempimenti stabiliti dalla Convenzione»<sup>956</sup>.

Si prevede, inoltre, per i soggetti obbligati una procedura di regolarizzazione, ai fini dell'adempimento degli obblighi fiscali per tutti i periodi di imposta «ancora accertabili alla data di entrata in vigore della presente Convenzione e comunque non oltre il periodo d'imposta 2013»<sup>957</sup>, presentando apposita istanza<sup>958</sup> alla competente autorità indicata dalla S. Sede,

---

<sup>955</sup> Cfr. *Relazione illustrativa* al D.d.l. n. 3329, 29 settembre 2015, cit., p. 2; Rivetti, Moroni, *La Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia di scambio di informazioni tributarie*, cit.

<sup>956</sup> Cfr. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, art. 12, cit.

<sup>957</sup> Ivi, art. 3.1.

<sup>958</sup> Ivi, art. 3.4: «L'istanza [...] deve essere corredata, a pena di nullità, dai seguenti elementi informativi: a) per le persone fisiche, nome, cognome, luogo e data di nascita, indirizzo di residenza anagrafica e codice fiscale dell'istante; per le persone giuridiche, denominazione, sede, codice fiscale ed estremi identificativi della persona fisica rappresentante legale, o equivalente, dell'ente; b) per ogni conto detenuto e per ognuno degli anni oggetto di regolarizzazione, il saldo o valore delle attività detenute nel conto al 31 dicembre di ciascun anno ovvero alla data di chiusura, l'ammontare dei redditi di capitale e redditi diversi generati dalle suddette attività, l'ammontare delle somme dovute per la regolarizzazione ai sensi del paragrafo 1, lettere a) e b), nonché, per le sole persone giuridiche, anche l'ammontare dei redditi di capitale e redditi diversi generati dalle attività di cui all'art.2, paragrafo 4, detenute negli anni d'imposta indicati all'art.4 e le relative imposte dovute; c) per le persone fisiche, una dichiarazione, resa ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, attestante che le attività finanziarie di cui all'art. 2, paragrafo 4, detenute alla data del 31 dicembre 2013 ovvero alla data di chiusura del conto sono state generate, oltre che dai redditi regolarizzati ai sensi del paragrafo 1, da una o più delle seguenti categorie di redditi: i) redditi esenti indicati dall'art. 3 del D.P.R. 16 ottobre 1973, n. 601, e dall'art. 17 del Trattato del Laterano; ii) somme o valori

che a sua volta, provvederà a trasmettere istanza alla competente autorità italiana<sup>959</sup>. La citata regolarizzazione comporta l'esclusione della punibilità e la riduzione della pena per i reati espressamente richiamati, nonché l'estinzione delle sanzioni amministrative<sup>960</sup>, tributarie e previdenziali<sup>961</sup>.

Nel concreto, per le persone fisiche si stabilisce il pagamento delle imposte sulle attività e sui redditi finanziari da esse generati, per tutti i periodi d'imposta ancora accertabili alla data di entrata in vigore della Convenzione, a condizione che le somme, che hanno concorso alla formazione delle attività regolarizzate, derivino da: redditi esenti ex articolo 17 del Trattato del Laterano; somme non assoggettabili a imposta in Italia; redditi già integralmente assoggettati a tassazione in Italia; redditi per i quali sono prescritti i periodi di accertamento. Il ricorrere di una o più delle suddette condizioni deve essere attestato da una dichiarazione penalmente rilevante rilasciata dal contribuente ai sensi dell'articolo 47 del D.P.R. 28 dicembre

---

non assoggettabili a tassazione in Italia ai sensi di disposizioni diverse da quelle di cui al punto i); iii) redditi già integralmente assoggettati a tassazione in Italia; iv) redditi per i quali, ai sensi della legislazione italiana vigente alla data della sottoscrizione della dichiarazione, sono decorsi i termini di accertamento delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto; d) l'esercizio dell'opzione di cui all'art. 4 ovvero il mancato esercizio della stessa».

<sup>959</sup> Ivi, art. 3.3.

<sup>960</sup> In riferimento a orientamenti giurisprudenziale sul peculiare problema della sanzionabilità amministrativa dei comportamenti elusivi, v. M. Nussi, *Elusione fiscale "codificata" e sanzioni amministrative*, «Giurisprudenza italiana», 2012.

<sup>961</sup> Ivi, art. 3.6: «La regolarizzazione di cui al presente art. da parte di soggetti di cui all'art. 2, paragrafo 1, produce gli effetti di cui: a) all'art. 5-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 1990, n. 227, ed estingue le sanzioni amministrative, tributarie e previdenziali. La disposizione della presente lettera si applica limitatamente alle condotte relative agli imponibili, alle imposte e alle ritenute oggetto della regolarizzazione; b) all'art. 5-*quinquies*, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 1990, n. 227. La disposizione della presente lettera è estesa ai comportamenti tenuti entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente Convenzione». In particolare si richiamano i reati di dichiarazione fraudolenta, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, omesso versamento di ricevute certificate, omesso versamento di IVA; inoltre, i reati di riciclaggio, auto riciclaggio e di impiego di denaro, beni o altra utilità di provenienza illecita».

2000, n. 445, e trasmessa all'Agenzia delle entrate con l'istanza di adesione alla regolarizzazione<sup>962</sup>.

Per le persone giuridiche interessate dalla Convenzione, occorre evidenziare che esse attuano le finalità della Chiesa Cattolica e rappresentano un'articolazione della stessa. Per questo motivo, in passato, i depositi e gli investimenti delle persone giuridiche, presso gli enti esercenti attività finanziaria nella Città del Vaticano, avvenivano attraverso modalità che comportavano la confusione tra il patrimonio della persona giuridica ed il patrimonio dei suddetti enti. Tale confusione determinava, di fatto, l'indisponibilità delle somme che non potevano essere prelevate o comunque utilizzate senza che i suddetti enti avessero esercitato un controllo sulle finalità dell'impiego delle risorse. La confusione è venuta meno soltanto alla fine del 2014 con il completamento della normativa di attuazione della legislazione in materia finanziaria (Regolamento AIF del 23 dicembre 2014 attuativo della legge 8 ottobre 2013, n. XVIII), prima assente nella Città del Vaticano. Solo a partire dal 2015 si può, dunque, affermare che si sia realizzata la completa separazione del patrimonio delle persone giuridiche rispetto a quello dell'ente esercente attività finanziaria e, quindi, vi sia riconducibilità tra il patrimonio (ed i relativi frutti) detenuto dalla persona giuridica e quello dell'ente<sup>963</sup>.

Inoltre, la maggioranza degli Istituti religiosi (gli Istituti di Vita Consacrata e le Società di Vita Apostolica) detengono nello Stato della Città del Vaticano risorse provenienti da Paesi diversi dall'Italia e parimenti destinati all'estero. Questi stessi Istituti devono stabilire in Roma una Casa generalizia, esclusivamente per ragioni di prossimità alla Santa Sede. La concentrazione delle risorse provenienti da Paesi esteri e destinati all'estero determinava un'ulteriore ipotesi di confusione patrimoniale, che è venuta meno con il completamento del nuovo assetto normativo e regolamentare.

La regolarizzazione per le persone giuridiche interessate prevede, pertanto, che il perfezionamento della stessa avvenga dietro pagamento delle imposte sui redditi finanziari delle attività generati negli anni di imposta 2014 e 2015 (periodo transitorio) con il ricorso «anticipato» al nuovo regime di

---

<sup>962</sup> Cfr. *Relazione illustrativa* al D.d.l. n. 3329, 29 settembre 2015, cit., p. 3.

<sup>963</sup> *Ibidem*.

adempimento degli obblighi tributari attraverso il rappresentante fiscale in Italia<sup>964</sup>; tale regolarizzazione – inerente anche le posizioni fiscali di persone fisiche, oltre che giuridiche – avviene attraverso la trasmissione all’Agenzia delle entrate di istanze nominative contenenti gli elementi necessari ai connessi controlli. Rimangono inalterati tutti i presidi antiriciclaggio.

Le richieste di informazioni potranno essere inoltrate alla Parte contraente a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione, ma con riferimento a fatti esistenti o circostanze realizzate a partire dal primo gennaio 2009<sup>965</sup>. Tale previsione consente, tra l’altro, di espletare le attività di controllo, ove necessarie, sulla correttezza degli adempimenti previsti a regime<sup>966</sup>, per la regolarizzazione del passato<sup>967</sup> e per il periodo transitorio<sup>968</sup>.

Di interesse, l’ipotesi per cui le condotte previste dall’articolo 648-*ter. I* c.p., che ha recentemente introdotto nel sistema penale italiano il reato di autoriciclaggio<sup>969</sup>, non sono punibili se commesse fino al 30 novembre 2015<sup>970</sup>, data entro cui può essere attivata la procedura di collaborazione volontaria.

Si è, comunque, precisato che tale procedura non è un’applicazione della legge sulla *Voluntary disclosure*, approvata dall’Italia<sup>971</sup>, inerente accordi con Paesi considerati dall’OCSE *Un-cooperative Tax Havens*, poiché il Vaticano non si trova inserito in alcuna *black list*. In particolare, si sottolinea che l’accordo è diretto a perseguire il comune obiettivo di assicurare la più ampia trasparenza nel campo delle relazioni finanziarie, in linea con gli orientamenti maturati sempre più in ambito internazionale.

---

<sup>964</sup> *Ibidem*.

<sup>965</sup> Cfr. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, cit., art. 1.9.

<sup>966</sup> Ivi, art. 2.

<sup>967</sup> Ivi, art. 3.

<sup>968</sup> Ivi, art. 4.

<sup>969</sup> L’art. 648 *ter. I* c.p. è stato introdotto dall’art. 3, comma 3, Legge n. 186, 15 dicembre 2014, cit.

<sup>970</sup> L’originario termine di scadenza del 30 settembre 2015, previsto per la *Voluntary disclosure*, è stato prorogato al 30 novembre 2015 (con possibilità di integrazione dell’istanza entro il 30 dicembre 2015), dal Decreto Legge 30 settembre 2015, n. 153, art. 1, comma 2, «Gazzetta Ufficiale», 30 settembre 2015, n. 227.

<sup>971</sup> Cfr. Legge del 15 dicembre 2014 n. 186, cit.

In tale ambito, le autorità competenti delle Parti contraenti scambiano informazioni *verosimilmente rilevanti* ai fini dell'applicazione delle disposizioni della Convenzione in esame, nonché del diritto interno relativo alle imposte di qualsiasi natura o denominazione, senza possibilità di opporre in senso contrario alcun vincolo di segreto in materia finanziaria<sup>972</sup>. Lo scambio di informazioni si inserisce nel contesto della cooperazione internazionale per il contrasto all'evasione fiscale e alla tracciabilità delle transazioni finanziarie, che richiede, da parte degli Stati, uno scambio attivo e costante di informazioni, incoraggiando azioni investigative comuni.

Nello specifico, le informazioni ricevute dalla una Parte contraente (richiedente) sono tenute segrete e sono comunicate soltanto alle persone o autorità (compresi i tribunali e le autorità amministrative), che si occupano dell'accertamento o della riscossione delle imposte<sup>973</sup>.

Tali disposizioni consentono, quindi, alle autorità competenti di scambiare le informazioni in relazione alle imposte di qualsiasi natura o denominazione e, pertanto, di operare un efficace contrasto all'evasione fiscale<sup>974</sup>. Inoltre, in conformità al richiamato *standard* OCSE, lo scambio di informazioni non è limitato dall'assenza di interesse, per i propri fini fiscali, della Parte interpellata (c.d. *domestic tax interest*)<sup>975</sup>; si prevede, infine, il superamento del segreto bancario<sup>976</sup>.

Sul piano sistematico, il riferimento a informazioni «verosimilmente rilevanti» ha lo scopo di garantire uno scambio di dati in ambito fiscale il più ampio possibile, senza tuttavia consentire di intraprendere una ricerca generalizzata e indiscriminata (*fishing expedition*) o di richiedere notizie la cui rilevanza, in merito agli affari fiscali di un determinato contribuente, non è

---

<sup>972</sup> Cfr. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, cit., art. 1.1.

<sup>973</sup> Ivi, art. 1.2.

<sup>974</sup> *Relazione illustrativa* al D.d.l. n. 3329, 29 settembre 2015, cit., p. 2.

<sup>975</sup> Cfr. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, cit., art. 1.4.

<sup>976</sup> Ivi, art. 1.5.

verosimile<sup>977</sup>; la condizione «verosimilmente rilevante» può essere, infatti, soddisfatta in casi relativi ad un singolo contribuente (identificato con il nome oppure con altre modalità), ovvero in casi relativi ad una pluralità di contribuenti (identificati con il nome oppure con altre modalità); sul piano dell'attuazione, la Convenzione in esame stabilisce che lo scambio di informazioni<sup>978</sup> opererà retroattivamente, interessando periodi di imposta a partire dal 1° gennaio 2009.

Occorre, comunque, evidenziare come l'accordo in esame, realizzi un significativo passo avanti della Santa Sede verso l'obiettivo della massima trasparenza nel campo delle relazioni finanziarie, dimostrando al tempo stesso la complessiva idoneità del proprio sistema istituzionale e giuridico a sostenere in modo efficace il confronto con i più elevati parametri internazionali in materia<sup>979</sup>.

Si rileva, inoltre, che questo sistema di scambio di informazioni, opererà in senso unilaterale, in funzione cioè del solo diritto fiscale italiano, considerato che la Santa Sede (e lo Stato della Città del Vaticano) non ha motivo di

---

<sup>977</sup> Ivi, art. 1.8. Il precedente par. 7, stabilisce, inoltre, una serie di importanti requisiti di tecnica procedurale volti a impedire una *fishing expedition*, che non devono comunque essere interpretati in modo da ostacolare lo scambio effettivo delle informazioni. Infatti, «le autorità fiscali della Parte richiedente, all'atto della richiesta di informazioni, forniscono alle autorità competenti della Parte richiesta le seguenti informazioni: i) l'identità della persona oggetto del controllo o dell'inchiesta; ii) il periodo di tempo oggetto della domanda; iii) la descrizione delle informazioni richieste, nonché indicazioni sulla forma nella quale la Parte richiedente desidera ricevere tali informazioni dalla Parte richiesta; iv) lo scopo fiscale per cui le informazioni sono richieste; v) se sono noti, il nome e l'indirizzo del detentore presunto delle informazioni richieste» (ivi, art. 1.7).

<sup>978</sup> Si segnala inoltre che già dal luglio 2013, l'AIF vaticana ha sottoscritto un Protocollo di intesa con la corrispondente autorità italiana-UIF, ai fini di uno scambio di informazioni di intelligence in materia finanziaria. Il Protocollo di cooperazione è stato redatto sulla base del modello predisposto da *Egmont Group* (Organizzazione mondiale delle Unità di Informazione Finanziaria nazionali) e contiene clausole di reciprocità e riservatezza, in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Sul tema, v. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, cit., pp. 105-106.

<sup>979</sup> Cfr. Gallagher, *Collaborazione tra Santa Sede e Italia in materia fiscale*, cit.



chiedere tali informazioni, in assenza – come detto – di un sistema tributario che possa giustificare la richiesta<sup>980</sup>.

Infine, per ciò che concerne le modalità di notifica degli atti tributari italiani<sup>981</sup>, si fa riferimento a quanto stabilito nel processo verbale della riunione tra Italia e S. Sede in data 20 aprile 2006. Nello specifico, la notifica degli atti tributari italiani diretta agli enti della S. Sede ubicati fuori dello Stato Città del Vaticano<sup>982</sup>, segue i principi di diritto generale internazionale in tema di notifiche fra Stati in via diplomatica.

In conclusione, la Convenzione consentirà il pieno adempimento, con modalità semplificate, dei corrispondenti obblighi fiscali<sup>983</sup> sulle rendite prodotte dalle attività finanziarie detenute nello Stato della Città del Vaticano<sup>984</sup>. In questo modo, la Santa Sede e le istituzioni che operano nello Stato della Città del Vaticano potranno, da un lato, agevolare le attività di

---

<sup>980</sup>*Ibidem*.

<sup>981</sup> Cfr. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, cit., art. 7: «È confermato l'accordo di cui al Processo Verbale della riunione sulla questione delle modalità di notifica degli atti tributari, svoltasi il 20 aprile 2006, con relativi allegati, già oggetto dello scambio di Note Verbali del 20 luglio 2007 tra la Segreteria di Stato, Sezione per i Rapporti con gli Stati (Nota Verbale N. 4886/07/RS), e l'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede (Nota Verbale N. 2797), in allegato alla presente Convenzione e che ne costituisce parte integrante».

<sup>982</sup> Il riferimento è agli enti indicati negli artt. 11, 13, 14, 15 del Trattato Lateranense, 11 febbraio 1929, cit., reso esecutivo in Italia con Legge n. 810 del 27 maggio 1929.

<sup>983</sup> Si tratta di obblighi fiscali «relativi alle attività finanziarie detenute presso enti che svolgono attività finanziaria nella Santa Sede da alcune persone fisiche e giuridiche fiscalmente residenti in Italia. Gli stessi soggetti potranno accedere a una procedura di regolarizzazione delle stesse attività, con i medesimi effetti stabiliti dalla legge n. 186/2014», v. Bollettino Sala stampa della Santa Sede, 1° aprile 2015, cit.

<sup>984</sup> Gallagher, *Collaborazione tra Santa Sede e Italia in materia fiscale*, cit., p. 2. L'Autore, entrando nel dettaglio, precisa che questo ambito riguarda il complesso universo degli Istituti di Vita consacrata, delle Società di Vita apostolica, nonché di tutti gli altri enti dotati di personalità giuridica canonica e che attendono a opere di pietà, apostolato o carità, spirituale o temporale (ex can 114 CJC). Un ambito non meno importante riguarda, inoltre, la pluralità dei dipendenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, nonché tutti i pensionati di queste istituzioni, che ricevono presso l'Istituto per le Opere di Religione il pagamento delle rispettive retribuzioni o pensioni. Anche per costoro è previsto l'accesso alla suddetta semplificazione tributaria.

riscossione delle autorità fiscali italiane e, da altro lato, offrire un importante servizio a tutte quelle persone (fisiche e giuridiche) residenti in Italia, come per esempio istituti religiosi (con conto presso lo IOR) che per motivi di natura ecclesiale detengono attività finanziarie nel territorio vaticano<sup>985</sup>.

**3.1. Attuazione della Foreign Account Tax Compliance (FATCA).  
L'impegno assunto dalla Santa Sede con gli Stati Uniti d'America in tema di  
obblighi fiscali e scambio di informazioni finanziarie.**

E' opportuno sottolineare che in data 10 giugno 2015, è stato sottoscritto il primo accordo intergovernativo fra la Santa Sede (che agisce anche a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano) e gli Stati Uniti d'America, per favorire l'osservanza a livello internazionale degli obblighi fiscali e attuare la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA).

Sul piano attuativo, l'organo competente, per la S. Sede, ad eseguire l'accordo, è la Segreteria per l'Economia, che ha competenza «per lo scambio di informazioni di natura fiscale nelle ipotesi e secondo le modalità previste negli accordi internazionali stipulati dalla Santa Sede o dallo Stato della Città del Vaticano»<sup>986</sup>.

Le Parti contraenti si impegnano, infatti, a facilitare l'adempimento dei doveri fiscali da parte dei cittadini statunitensi, titolari di attività finanziarie nello

---

<sup>985</sup> Gallagher, *Collaborazione tra Santa Sede e Italia in materia fiscale*, cit., p. 2. In proposito, l'A. evidenzia che «le disposizioni appaiono in proposito piuttosto ampie in quanto corrispondenti allo *standard* internazionale più accreditato e recente, quale quello approvato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (OCSE) e adottato dall'Italia anche nei recenti accordi con la Svizzera, il Liechtenstein e il Principato di Monaco. Lo scambio di informazioni riguarderà i periodi d'imposta a partire dal primo gennaio 2009».

<sup>986</sup> Cfr. Francesco, Lett. ap. In forma di *Motu Proprio* Statuti dei nuovi Organismi Economici, 22 febbraio 2015, cit.; in particolare, Statuto della Segreteria per l'economia, art. 14. In riferimento all'attività internazionale della Santa Sede, v. D'Arienzo, Musselli, Tedeschi, Valdrini (a cura di), *Manuale di diritto canonico*, cit., in particolare Cap. X - *Lo Ius publicum ecclesiasticum. Chiesa e comunità politica*, pp. 127 ss.

Stato Città del Vaticano, al fine di prevenire e ridurre l'evasione fiscale<sup>987</sup>. Tale Convenzione prevede uno scambio automatico di informazioni<sup>988</sup> tra la S. Sede e le autorità esattoriali degli Stati Uniti, seguendo i più recenti parametri internazionali, come il *Common Reporting Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information* (OCSE) e, come anticipato, la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), adattati ovviamente alle peculiarità dello Stato Città del Vaticano.

La sottoscrizione di tali Accordi in materia fiscale si allinea con il messaggio del Magistero: «ogni persona ha il dovere di contribuire, in carità e giustizia, al bene comune, secondo le proprie capacità e i bisogni degli altri, promovendo e assistendo le istituzioni pubbliche dedicate al miglioramento delle condizioni della vita umana»<sup>989</sup>.

In conclusione, tali Accordi in materia fiscale, costituiscono una specifica forma di *collaborazione nella distinzione*, peculiare nei rapporti intrattenuti dalla S. Sede (anche per conto dello Stato Città del Vaticano) con gli altri Stati della Comunità europea e internazionale<sup>990</sup>.

---

<sup>987</sup>Francesco, in occasione dell'omelia dell'11 novembre 2013, alla *Domus Sanctae Marthae*, afferma che: «evadere tasse giuste significa rubare sia allo Stato sia ai poveri».

<sup>988</sup> Cfr., inoltre, il anche il Protocollo d'intesa tra l'Autorità di Informazione Finanziaria del Vaticano (AIF) ed il *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCEN) degli Stati Uniti, datato 7 maggio 2013, con il quale è stato previsto uno scambio di informazioni finanziarie, finalizzato però al contrasto del riciclaggio e quindi operante in un contesto extrafiscale.

<sup>989</sup>Cfr. Concilio Vaticano II, Cost. Past. *Gaudium et spes*, cit., 30; V., anche *Rm.* 13, 7: «Rendete a ciascuno ciò che gli è dovuto: a chi si devono le tasse, date le tasse; a chi l'imposta, l'imposta; a chi il timore, il timore; a chi il rispetto, il rispetto».

<sup>990</sup> Al riguardo, autorevole dottrina sostiene che «d'altronde il Vaticano può considerarsi oggi *enclave* dell'Unione Europea oltre che dell'Italia» [...] Inoltre, «il Vaticano è “rimorchiato” *oborto collo* in quella prorompente globalizzazione, anche del diritto, che non risparmia nessuna piazza, per quanto piccola e di venerando lignaggio: certo il Vaticano non può rimanere sordo e noncurante di ciò che avviene al di fuori del portone di bronzo», v. Dalla Torre, Boni (a cura di), *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, cit., *passim*.

***4. Il richiamo (non casuale) della Convenzione al Trattato lateranense. Sottesi rapporti con recenti orientamenti giurisprudenziali di legittimità, sulla corretta applicazione delle esenzioni tributarie, qualificate come norme programmatiche prive di efficacia diretta.***

La Convenzione richiama espressamente le disposizioni del Trattato Lateranense, come formula di salvaguardia e di conferma delle prerogative riconosciute in favore degli enti centrali della Chiesa<sup>991</sup>. In particolare, le richiamate disposizioni si riferiscono agli immobili indicati nel Trattato<sup>992</sup>, i quali non possono essere assoggettati a vincoli o ad espropriazioni per causa di

---

<sup>991</sup> Cfr. Rivetti, Moroni, *La Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia di scambio di informazioni tributarie*, cit.

<sup>992</sup> Cfr. Trattato lateranense, cit., art. 16, con il quale si stabilisce espressamente che gli immobili adibiti a sedi degli Istituti pontifici (Università Gregoriana, Istituto Biblico, Orientale, Archeologico, Seminario Russo, Collegio Lombardo, i due palazzi di Sant'Apollinare e la Casa degli esercizi per il Clero di San Giovanni e Paolo), «non saranno mai assoggettati a vincoli o ad espropriazioni per causa di pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede e saranno esenti da tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente. È in facoltà della Santa Sede di dare a tutti i suddetti immobili, indicati nel presente art. e nei tre articoli precedenti, l'assetto che creda, senza bisogno di autorizzazioni o consensi da parte di autorità governative, provinciali o comunali italiane, le quali possono all'uopo fare sicuro assegnamento sulle nobili tradizioni artistiche che vanta la Chiesa Cattolica». Analogo regime giuridico viene richiamato nella stessa normativa, con riferimento ai tre precedenti artt. 13, 14 e 15 del Trattato. V., inoltre, Allegati II e IV del richiamato Trattato lateranense: II. Immobili con privilegio di extraterritorialità e con esenzione da espropriazioni e da tributi: Basilica e Palazzo Apostolico Lateranense ed annessi con la Scala Santa. Basilica di S. Maria Maggiore con gli edifici annessi. Basilica di S. Paolo con gli edifici annessi. Palazzo Pontificio di Castel Gandolfo. Palazzo della Dataria. Palazzo della Cancelleria. Palazzo di Propaganda Fide. Palazzo di S. Callisto in Trastevere-Palazzo dei Convertendi (ora Congregazione per la Chiesa Orientale) in Piazza Scossacavalli-Palazzo del S. Offizio e adiacenze. Palazzo del Vicariato in via della Pigna - Immobili sul Gianicolo. IV. Immobili esenti da espropriazioni e da tributi: Università Gregoriana; Università Gregoriana della Pilotta; Istituto Biblico. Palazzo dei SS. XII Apostoli; Palazzo annesso alla Chiesa di S. Andrea della Valle; Palazzo annesso alla Chiesa di S. Carlo ai Catinari; Istituto Archeologico; Istituto Orientale; Collegio Lombardo; Collegio Russo. Palazzi di S. Apollinare; Casa di esercizi per il Clero in SS. Giovanni e Paolo.

pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede e sono esenti da tributi sia ordinari che straordinari, presenti e futuri, tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente, senza necessità di ulteriori e specifiche disposizioni di esenzione<sup>993</sup>. La ragione storica della individuazione di queste prerogative, consiste in una sorta di compensazione rispetto alla restrizione del territorio vaticano alle sole «mura leonine», secondo la valutazione storica compiuta all'epoca ed al fine di favorire la soluzione della c.d. questione romana<sup>994</sup>.

In proposito, le Parti convengono di escludere gli enti centrali della Chiesa<sup>995</sup>, dall'applicazione delle disposizioni concernenti lo scambio di informazioni e il pagamento delle imposte sulle rendite finanziarie<sup>996</sup>.

Sul piano pratico, l'esenzione pattizia prevista ex art. 16 del Trattato, è stata più volte oggetto di controversie risolte in sede giurisprudenziale. In riferimento, ad esempio, alla TASI<sup>997</sup> è stata riconosciuta l'applicazione

---

<sup>993</sup> Cfr. *Relazione illustrativa* al D.d.l. n. 3329, 29 settembre 2015, cit., p. 4.

<sup>994</sup> *Ibidem*.

<sup>995</sup> Ivi, p. 5. Gli enti centrali della Chiesa Cattolica sono individuati dalla giurisprudenza più recente della Corte di Cassazione in quelli componenti la Curia Romana. La Curia Romana, a sua volta, consiste nell'insieme dei dicasteri e degli organismi che coadiuvano il Romano Pontefice nell'esercizio del suo supremo ufficio pastorale per il bene e il servizio della Chiesa universale e delle Chiese particolari. Essa è definita dal can. 360 del Codice di Diritto Canonico, nonché dall'articolo 1 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, approvata da Giovanni Paolo II in data 28 giugno 1988. Poiché la maggior parte degli enti centrali della Chiesa Cattolica ha la propria sede nelle «zone extraterritoriali», la precisazione della conservazione delle prerogative dell'art. 11 del Trattato del Laterano appare necessaria, con conseguente sottrazione di tali enti sia alla disciplina dello scambio di informazioni sia al regime fiscale, per quanto attiene gli investimenti da essi detenuti nello Stato della Città del Vaticano. Tale sottrazione non riguarda gli enti centrali della Chiesa Cattolica che svolgono attività finanziaria.

<sup>996</sup> Cfr. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, art. 8, cit.: «Gli articoli da 1 a 5 non si applicano agli enti centrali della Chiesa Cattolica che hanno sede negli immobili indicati negli articoli 13, 14 e 15, per i quali restano ferme le disposizioni stabilite dall'art. 11 del Trattato del Laterano».

<sup>997</sup> Cfr. D.l. n. 16, 6 marzo 2014, convertito, con modificazioni, dalla Legge N. 68, 2 maggio 2014, art. 1, comma 3. Nello specifico, la TASI è l'imposta destinata alla copertura dei servizi indivisibili offerti dai Comuni (manutenzione giardini, illuminazione pubblica eccetera), introdotta per integrare il gettito IMU: il ricavato di tale imposta è interamente destinato ai Comuni. Per la TASI sono previste alcune limitazioni. Per espressa previsione normativa, sono

dell'esenzione in esame per gli edifici ecclesiastici. Sorte ancora controversa, invece, per l'imposizione della TARI<sup>998</sup> per la quale manca ancora una corrispondente disposizione legislativa di esenzione<sup>999</sup>.

---

esenti dal pagamento dell'imposta gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 73, comma 1, lettera c) del TUIR, di cui al D.P.R. 917/1986 (enti pubblici e privati diversi dalle società) destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16, lettera a) della Legge 222/1985 (attività di religione o di culto).

<sup>998</sup>La TARI (tassa rifiuti) sostituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i preesistenti tributi dovuti al Comune da cittadini, enti ed aziende quale pagamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, noti con l'acronimo di TARSU, e successivamente di TIA e di TARES. Il presupposto della norma è quello per cui non sono tassabili gli spazi improduttivi di rifiuti, in base al criterio della «non utilizzabilità» dei locali e delle aree. Tale indisponibilità deve tuttavia dipendere da condizioni oggettive, cosicché, ad esempio, un'abitazione priva dei requisiti di abitabilità (mancanza di allacciamenti elettrici, idrici e fognari, ecc.) non è soggetta all'imposta, mentre un locale che disponga di tali infrastrutture è comunque tassabile, anche se materialmente inutilizzato.

<sup>999</sup>Legge n. 147, 27 dicembre 2013, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*, «Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 9, 13 gennaio 2014 - Suppl. Ordinario n. 4». Tale legge è stata parzialmente modificata dalla Legge n. 208, 28 dicembre 2015, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*, «Gazzetta Ufficiale - Serie Generale, n. 302, 30 dicembre 2015 - Suppl. Ordinario n. 70». Ai sensi dell'art. 1, comma 639: «E' istituita l'imposta unica comunale (IUC). Essa si basa su due presupposti impositivi, uno costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore e l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali. La IUC si compone dell'imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, e di una componente riferita ai servizi, che si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile, escluse le unità immobiliari destinate ad abitazione principale dal possessore nonché dall'utilizzatore e dal suo nucleo familiare, ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore»; v., inoltre, art. 1, comma 641: «Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali di cui all'art. 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva».

Infatti, il godimento delle garanzie indicate nell'articolo 16, comma 1, del Trattato del Laterano è stato messo in discussione per effetto della decisione resa dalla sentenza della Suprema Corte n. 4027/2012<sup>1000</sup>, che, in un caso concernente l'imposta comunale sui rifiuti relativo alla Pontificia Università Gregoriana<sup>1001</sup>, ha ritenuto la disposizione pattizia come meramente programmatica e ancora carente della necessaria attuazione. In altri termini, si tratterebbe, quindi, di una disposizione «che, per sua natura, non può essere di immediata applicazione, trattandosi di mere prescrizioni che indicano obiettivi, finalità, programmi o proclamano principi generali; riservando successivamente al legislatore la possibilità di procedere ad una più completa determinazione e specificazione dell'ambito applicativo»<sup>1002</sup>. I giudici di legittimità hanno, infatti, affermato che, da previsione concordatarie<sup>1003</sup>, l'immobile adibito a sede dell'Università Gregoriana, non sarà mai «assoggettato a vincoli o ad espropriazioni per causa di pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede, e sarà esente da tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente»; tale norma (programmatica) pone uno specifico impegno dello Stato a darvi attuazione, come già avvenuto per quanto riguarda l'imposta sui redditi<sup>1004</sup>, la dichiarazione e l'accertamento catastale<sup>1005</sup> e l'ICI/IMU<sup>1006</sup>, ma non per la

---

<sup>1000</sup> Cfr. Cassazione civile, sez. trib., sentenza n. 4027, 14 marzo 2012, «Diritto e Giustizia online»,

<[http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/19/0000055792/Corte\\_di\\_Cassazione\\_sez\\_Tributaria\\_sentenza\\_n\\_4027\\_12\\_depositata\\_il\\_14\\_marzo.html](http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/19/0000055792/Corte_di_Cassazione_sez_Tributaria_sentenza_n_4027_12_depositata_il_14_marzo.html)>, ultima consultazione 27 luglio 2016.

<sup>1001</sup> Immobile espressamente incluso nella lista di cui all'art. 16 Trattato lateranense, cit.

<sup>1002</sup> Cfr. G. Rivetti, *Trattato lateranense ed esenzioni tributarie: regime giuridico e controverse applicazioni giurisprudenziali*, «Il Diritto ecclesiastico», CXXIII, 1/2, 2012, p. 361.

<sup>1003</sup> Cfr. Trattato lateranense, art. 16. Tale disposto non ha subito modifiche dagli accordi di Villa madama del 1984.

<sup>1004</sup> Cfr. D.P.R. n. 601 del 1973, art. 2, che dichiara gli immobili in questione esenti dall'imposta locale sui redditi e dall'imposta sui redditi e i relativi incrementi di valore esenti dall'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili.

<sup>1005</sup> Cfr. R.D.L. n. 652, 13 aprile 1939, *Accertamento generale dei fabbricati urbani rivalutazione del relativo reddito e formazione del nuovo catasto edilizio*, art. 6, «Gazzetta Ufficiale», n. 108, 6 maggio 1939; D.P.R. n. 1142, 1° dicembre 1949, *Regolamento per la formazione del nuovo catasto urbano*, art. 38, «Gazzetta Ufficiale», n. 53, 4 marzo 1950.

tassa sui rifiuti. Peraltro, sottolineano ancora i giudici, tale imposta va valutata come corrispettivo di un servizio legato alla qualità e quantità dei rifiuti prodotti dal soggetto passivo, articolandosi, quindi, in una «quota fissa», commisurata alle necessità pubbliche di erogazione del servizio, ed in una «quota variabile», commisurata ai rifiuti prodotti. Ne deriva che la *ratio* dell'imposizione va ricercata nella produzione stessa e nel conferimento dei rifiuti, non gravando invece sui redditi prodotti dall'immobile (pontificio). Nell'ipotesi concreta in analisi, oggetto di pronuncia della Suprema Corte, il ricorrente ha la qualifica di edificio universitario, che produce e conferisce rifiuti al pari di altri immobili destinati alla stessa funzione. Non rientra, quindi, nelle tipologie degli «immobili destinati al culto» esenti dall'imposizione della TARI in quanto «incapaci di produrre rifiuti, per loro natura, caratteristiche e per il particolare uso cui sono adibiti»<sup>1007</sup>; di conseguenza, in assenza di una specifica norma di legge o regolamentare, non è sufficiente ai fini dell'esenzione la condizione soggettiva considerata nella richiamata (e sotto questo profilo inattuata) norma del Trattato lateranense. Del resto, le esenzioni e agevolazioni tributarie devono essere ancorate ad espresse disposizioni normative e non a previsioni programmatiche; vietato è anche il ricorso all'istituto dell'analogia<sup>1008</sup>.

Di contro si potrebbe obiettare che, con l'adozione del Trattato lateranense, le Parti volessero «produrre diritto», e non semplici dichiarazioni di principio o proclami generici, espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità (per questo esistono altri strumenti normativi). La scelta dovrebbe, quindi, esprimere in modo netto la decisione di porre sul tema vere e proprie norme giuridiche, salvo prova contraria, dotate di efficacia precettiva e non

---

<sup>1006</sup> Cfr. D.Lgs. n. 504, 30 dicembre 1992 (e succ. mod.), *Riordino della finanza degli enti territoriali*, art. 7 lett. e), «Gazzetta Ufficiale – Suppl. Ordinario», n. 137, 30 dicembre 1992.

<sup>1007</sup> Cfr. Regolamento comunale di Roma n. 24 del 2003 sulla applicazione sperimentale della Tariffa per la Gestione dei Rifiuti Urbani, art. 10.

<sup>1008</sup> Cfr. Rivetti, *Trattato lateranense ed esenzioni tributarie*, cit., p. 362; in riferimento ai principi cardine del diritto tributario, v. F. Tesaurò, *Istituzioni di Diritto tributario*, Torino, Utet, 2015, vol. I; E. De Mita, *Principi di Diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2011.



semplici documenti, cui attribuire un mero valore politico-culturale (giuridicamente inutili)<sup>1009</sup>.

Il richiamato orientamento giurisprudenziale non ha stabilito, nella forma, l'inesistenza di potenziali agevolazioni a favore dell'ente ecclesiastico, ma ha rilevato una evidente carenza normativa. In altre parole, ha censurato l'inerzia bilaterale, a vario titolo, di Stato e Chiesa cattolica che avrebbero dovuto trasferire, le disposizioni del Trattato, in puntuali norme di esenzione negli stessi regolamenti applicativi ed istitutivi dell'imposta comunale in esame (come per gli edifici di culto).

E' evidente che tutto non è così semplice, perché da una parte vi è il legittimo affidamento della Chiesa cattolica rispetto ad una disposizione di rango internazionale e dall'altro, il legislatore tributario statale obbligato a predisporre normative non in contrasto con principi di effettività, non discriminazione e neutralità fiscale<sup>1010</sup>; peraltro, lo scenario normativo, in materia tributaria, non è più quello degli anni Trenta (per certi aspetti è più confuso)<sup>1011</sup>.

---

<sup>1009</sup> Il Trattato del Laterano che politicamente segna la conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia con la composizione della Questione romana, è un vero e proprio trattato di diritto internazionale, possedendo tutti i requisiti necessari, compresi la capacità giuridica dei contraenti. Esso intercede infatti tra due soggetti di diritto internazionale. Un Trattato inteso a riconoscere alla Santa Sede una vera e propria sovranità territoriale.

<sup>1010</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale, in «Gazzetta Ufficiale Unione Europea», n. C-8, 11 gennaio 2012, punto 24.

<sup>1011</sup> Le complessità legate alla problematica in esame sono espressione di un quadro normativo statale carente ed inadeguato, all'interno del quale la stessa categoria di «ente ecclesiastico civilmente riconosciuto», rischia di essere travolta dalle incertezze di un diritto che tende ad una diffusa destrutturazione costitutiva. Non a caso in materia di attività diverse, le disarmonie normative sono diffuse e trasversali ed, in larga misura, interessano proprio le attività delle organizzazioni no-profit religiose. Al groviglio normativo (unilaterale) degli ultimi anni, con riferimento alle richiamate organizzazioni religiose, si aggiungano le recenti innovazioni/preoccupazioni in ordine alla determinazione delle modalità e delle procedure, per stabilire il corretto rapporto tra le attività commerciali e quelle complessivamente svolte dagli enti non commerciali (compresi gli enti ecclesiastici). Inoltre, in un contesto inteso a valorizzare il concetto di attività economica in senso comunitario, va ricordato che il diritto

La Convenzione apparentemente «risolve il problema» annullando le argomentazioni dei giudici di legittimità; si stabilisce, infatti, l'esenzione dai tributi, per i predetti immobili, «senza necessità di ulteriori e specifiche disposizioni di esenzione»<sup>1012</sup>, superando in tal modo le censure della Corte Suprema di Cassazione.

---

dell'Unione europea ha da tempo affrontato la questione dei presupposti necessari per escludere la natura commerciale di una attività, non tanto facendo riferimento al concetto dell'assenza dello scopo di lucro, ritenuto non determinante, ma piuttosto richiamando il carattere non economico che deve qualificare l'attività non commerciale (Corte Giust. UE, sentenza C-49/07, 1° luglio 2008, punti 27 e 28, con riferimento alla nozione di impresa).

Costituisce principio ormai pacifico, sottolineano al riguardo i supremi giudici amministrativi (Consiglio di Stato - Sezione Consultiva per gli Atti Normativi - n. 10380/2012 - 8 novembre 2012: Ministero dell'economia e delle finanze. Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, recante regolamento da adottare ai sensi dell'art. 91-bis, comma 3, del D.l. n. 1, 24 gennaio 2012, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 27, 24 marzo 2012 e integrato dall'art. 9, comma 6, del D.l. n. 174, 10 ottobre 2012), quello secondo cui la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita una attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (Corte Giust. UE, sent. C-41/90, Hofner, 23 aprile 1991; sent. C-159-160/91, Poucet, 17 febbraio 1993; principi ribaditi anche di recente da Corte Giust., sent. C-437/09, 3 marzo 2011 e sent. C-138/11, 12 luglio 2012). Per chiarire la distinzione tra attività economiche e non economiche, la giurisprudenza ha costantemente affermato che qualsiasi attività, consistente nell'offrire beni e servizi in un ambito commerciale, realizza una attività economica (Corte Giust. UE, sent. C-118/85, 16 giugno 1987, punto 7; sent. C-35/96, 18 giugno 1998, punto 36; sent. C-180-184/98, 12 settembre 2000, punto 75). In dottrina, L. Perrone, *Consorti e società consortili (Diritto tributario)*, «Rassegna Tributaria», 1, 1988, p. 235; L.G. Sechi, *Gli enti non profit nella più recente normativa tributaria: l'evoluzione del concetto ente non commerciale e la riforma introdotta dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 istitutivo delle ONLUS, Organismo non lucrativo di utilità sociale*, «Il Fisco», 26, 29 giugno 1998, p. 8671; L. Ferlazzo Natoli, P. Montesano, *Enti non profit. Respiciere finem*, «Il Fisco», 41, 11 novembre 1996, p. 9872; S. Boffano, *Elementi per un'analisi comparata delle erogazioni liberali agli enti «non profit»*, «Rassegna Tributaria», 2, 1996, p. 356; S. Pettinato, *Per un miglior regime fiscale degli enti non commerciali*, «Non Profit – Diritto e management degli enti non commerciali», 1, 1994, p. 45; C. Sacchetto, *L'imposizione degli enti non commerciali nel Testo Unico*, «Le circolari del corriere tributario», 8, 1989; M. Beghin, *L'imposizione sul reddito d'impresa degli enti non profit nel progetto di legge concernente le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, «Il Fisco», 46, 1995, p. 109.

<sup>1012</sup> Cfr. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, cit., art. 6.1.

Come logico corollario, ne deriva che la ratifica legislativa della Convenzione fiscale risulta come strumento idoneo per introdurre la normativa (mancante) di attuazione, formulata in modo tale da poter valere in futuro per ogni tipo di tributo senza necessità di dover introdurre, di volta in volta, una specifica disposizione di esenzione<sup>1013</sup>. La ratifica della Convenzione introduce, quindi, una clausola generale di esenzione<sup>1014</sup> che, anche in riferimento alla natura obbligatoria – sotto il profilo del diritto internazionale – della disposizione di attuazione, acquista portata retroattiva, al fine di sanare le situazioni ancora pendenti e non definite da una pronuncia passata in giudicato. Sul piano degli effetti, le Parti intervengono sancendo inoltre l'applicazione di tale disposizione anche alle questioni ancora pendenti e non definite con sentenza passata in giudicato<sup>1015</sup>.

***5. Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Inquadramento giuridico e soggettività tributaria. Ammissibilità e limiti dell'esenzione in materia di ICI/IMU.***

L'eterogeneità delle attività diverse, svolte negli immobili di proprietà degli enti ecclesiastici, solleva questioni delicate in quanto in diverse circostanze sottendono evidenti profili interordinamentali tra Stato e Chiesa<sup>1016</sup>.

Doveroso è l'accenno a recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di applicazione dell'ICI / IMU<sup>1017</sup> per gli enti religiosi<sup>1018</sup>. A titolo introduttivo, si

---

<sup>1013</sup> Cfr. *Relazione illustrativa* al D.d.l. n. 3329, 29 settembre 2015, cit., p. 4.

<sup>1014</sup> Ovviamente la clausola generale di esenzione non varrebbe nell'ipotesi in cui la prestazione economica, oggi corrispondente ad un tributo, fosse un giorno trasformata in una tariffa (cfr. art. 1, commi 667 e 668, Legge 27 dicembre 2013, n. 147 - legge di stabilità 2014 così come modificata dal D.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68). L'esenzione è infatti evidentemente collegata alla natura tributaria del prelievo e viene automaticamente meno in conseguenza della perdita di tale natura.

<sup>1015</sup> Cfr. Convenzione tra la S. Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale, cit., art. 6.2.

<sup>1016</sup> Cfr. Rivetti, *Trattato lateranense ed esenzioni tributarie*, cit., p. 259.

rileva che nell'ordinamento giuridico italiano gli enti ecclesiastici godono di agevolazioni da un punto di vista tributario; il *favor* nei confronti di tali enti deriva dal fatto che essi perseguono finalità ritenute meritevoli di tutela da parte del legislatore.

Sul piano normativo, gli enti ecclesiastici si collocano, nell'ordinamento tributario, come più volte evidenziato da autorevole dottrina<sup>1019</sup>, all'interno della categoria degli enti non commerciali, in quanto perseguono attività di religione e / o di culto senza scopo di lucro<sup>1020</sup>. In particolare, in ambito fiscale,

---

<sup>1017</sup> In tema di pagamento imposta ICI, in dottrina v. M. Logozzo, *La sanzionabilità autonoma della pluriennale omissione della dichiarazione ICI*, «Giurisprudenza tributaria», 6, 2009; L. Ferlazzo Natoli, V.M. Serranò, *Ici. Profili giuridici e tecnici*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>1018</sup> Cfr. Cassaz. Civ., sez. trib., n. 14225 e n. 14226, 8 luglio 2015. Con queste «sentenze gemelle», la Cassazione stabilisce che gli enti ecclesiastici – nello specifico, l'Istituto S. Spirito delle Salesiane di Don Bosco e la Congregazione delle Suore Mantellate Serve di Maria, siti entrambi in Livorno – che gestiscono scuole cattoliche paritarie, sono tenuti al pagamento degli arretrati ICI/IMU per gli anni 2006-2009. Nel dettaglio, la vicenda giudiziaria si apre nel 2010, a seguito di notifica da parte dell'Ufficio tributi del Comune di Livorno, di avvisi di accertamento per «omessa dichiarazione e omesso pagamento dell'Ici», relativamente ad unità immobiliari per i quali gli enti religiosi in questione reclamavano l'esenzione ICI, in quanto destinate in via esclusiva all'esercizio di attività rientranti tra quelle elencate nella lettera i) dell'art. 7, D.lgs. 504 del 1992, nonché nella lettera a) dell'art. 16, legge n. 222 del 1985, ritenute dal legislatore meritevoli di un trattamento fiscale di favore. Avverso la sentenza nn. 108/12 e 109/12 della Commissione Tributaria Reg. della Toscana (che riconoscevano la legittimità dell'esenzione ICI agli enti ecclesiastici *de quo*), propone ricorso il Comune di Livorno e la questione approda in Cassazione; la Suprema Corte accoglie il ricorso e cassa con rinvio la sentenza impugnata.

<sup>1019</sup> Per approfondire sulla tematica degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, v. Rivetti, *Trattato lateranense ed esenzioni tributarie*, cit., pp. 359-365; Id., *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici*, cit.; Id., *Enti no profit religiosi e ordinamento tributario. Proliferazione di nuovi modelli associativi e disorientamento ermeneutico*, «Il Diritto ecclesiastico», 1/2, 2006, pp. 180-208; S. Berlingò, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992; P. Picozza, *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, Milano, Giuffrè, 1992.

<sup>1020</sup> Cfr. Legge n. 222, 20 maggio 1985, *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*, «Gazzetta Ufficiale - Suppl. Ordinario», 129, 3 giugno 1985, art. 16: «Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza

gli enti non commerciali possono produrre utilità apprezzabili sul piano economico (lucro oggettivo) purchè tali utili non vengano distribuiti in favore degli amministratori, soci, collaboratori etc... (lucro soggettivo). In altri termini, gli eventuali utili ricavati devono essere destinati esclusivamente allo svolgimento delle attività istituzionali o all'incremento del patrimonio<sup>1021</sup>. Pertanto, ciò che differenzia un ente *no profit* da un ente *for profit*<sup>1022</sup> è rappresentato essenzialmente dalla diversa modalità di svolgimento delle attività commerciali: dal non avere, cioè, quale oggetto esclusivo e prevalente lo svolgimento di attività che determinano il conseguimento di redditi di impresa ai sensi dell'art. 55 del TUIR (definizione *a contrariis*)<sup>1023</sup>.

Nel dettaglio, rileva che gli eventuali «avanzi di gestione» prodotti, non costituiscono né forme di «profitto», né il fine dell'ente non commerciale, ma il mezzo, per un migliore conseguimento delle attività istituzionali<sup>1024</sup>.

In riferimento agli enti ecclesiastici, il legislatore ha espressamente disciplinato la possibilità di svolgere le cd. «attività diverse» rispetto a quelle statutarie, purchè tali attività *commerciali* risultino «non prevalenti e strumentali» rispetto alle finalità dell'ente stesso<sup>1025</sup>. La normativa pattizia stabilisce, infatti, che le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte

---

e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro.

<sup>1021</sup> Il divieto assoluto di distribuzione degli utili si ravvisa nella Legge 266/1991 (Legge quadro sul volontariato), e nel D.lgs. 460/1997 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale).

<sup>1022</sup> Per una trattazione degli enti *no profit* e *for profit*, anche in riferimento al loro ruolo nel *Welfare State*, v., M. Parisi, *Soggetti no profit e compiti di interesse collettivo: brevi riflessioni sul "nuovo" ruolo degli enti religiosi*, «Il Diritto di Famiglia e delle Persone», 2004, 3-4; Id., *Gli enti religiosi nella trasformazione dello stato sociale*, Napoli, Esi, 2004.

<sup>1023</sup> Cfr. Rivetti, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici*, cit., p. 124; V., anche M. Parisi M., *Enti ecclesiastici, onlus, ed impresa sociale tra libertà religiosa e concorrenza di mercato*, «Il Diritto di Famiglia e delle Persone», 2012, 4; Id., *Gli enti religiosi nella trasformazione dello stato sociale*, Napoli, Esi, 2004.

<sup>1024</sup> *Ibidem*. L'A. coerentemente sottolinea che «a differenza del comune imprenditore, il quale è libero di destinare i profitti della sua attività economica a propria discrezione, l'ente commerciale (e quindi anche quello religioso) risulta obbligato a impiegare tali «profitti» gestionali alla realizzazione delle attività istituzionali».

<sup>1025</sup> Cfr. Cass., sent. n. 2573, 29 marzo 1990, «Diritto e pratica tributaria», II, 1992, p. 520.

dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime<sup>1026</sup>, senza riconoscimento di possibili profili di specialità<sup>1027</sup>.

Al riguardo, analogamente al citato caso dell'Università Gregoriana, la giurisprudenza è stata più volte chiamata a pronunciarsi in materia di applicazione di imposte (nello specifico ICI/IMU) su immobili di proprietà di enti religiosi, adibiti all'esercizio di attività istituzionali (o ad esse equiparate, come le attività didattiche), ma dietro pagamento di corrispettivo. Tali pronunce, che si inseriscono in un quadro normativo caratterizzato da un groviglio di leggi poco chiare, hanno consentito di delineare il regime tributario delle attività diverse, nonché il limite (seppur difficoltoso) tra attività commerciali e non commerciali.

Si sottolinea, *in primis*, che in tema di ICI/IMU l'esenzione fiscale (non l'esclusione) risulta essere in deroga al principio costituzionale della generalità dell'imposizione (artt. 3 e 53 Cost.): la *ratio* ivi sottesa deve quindi essere chiara, agevolmente riconoscibile e meritevole di tutela; in caso contrario potrebbero sorgere dubbi di compatibilità con la nostra Costituzione nonché con la normativa comunitaria.

Nel citato caso giurisprudenziale (Cassaz., nn. 14225/2015 e 14226/2015), i giudici mediante un corposo *excursus*, ripercorrono l'evoluzione legislativa in tema di esenzione ICI<sup>1028</sup>, anche a seguito dell'intervento sanzionatorio, a

---

<sup>1026</sup> Cfr. Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana che apporta modificazioni al Concordato lateranense, 18 febbraio 1984, cit., art. 7.3; v. anche Legge n. 222, 20 maggio 1985, cit., art. 15.

<sup>1027</sup> Cfr. G. Rivetti, *Enti ecclesiastici e ammissibilità alle procedure concorsuali: profili interordinamentali*, «Giur. Comm.», XLI, 6, 2014, 1082-1096. L'A. evidenzia che «pur in considerazione delle specifiche peculiarità dell'ente confessionale, trova applicazione il generale principio secondo cui, nello svolgimento delle attività diverse da quelle di religione o di culto, non esiste un trattamento giuridico particolare, ma si applicano, di massima, le stesse disposizioni previste per i corrispondenti soggetti privati. In definitiva, l'ente ecclesiastico mantiene e preserva un regime di specialità nell'espletamento delle attività di religione o di culto, che però si esaurisce nello svolgimento delle altre attività (commerciali)».

<sup>1028</sup> Sul tema v. G. Rivetti, *Enti ecclesiastici: ammissibilità e limiti dell'esenzione in materia di ICI*, «Il Tributario - in collaborazione con il Consiglio di Presidenza della Giustizia

carico dell'Italia, della Comunità europea in materia di aiuti di Stato<sup>1029</sup>. Riferendosi, innanzitutto al dato normativo in materia, il testo dell'art. 7 comma 1 lett. i) del D.lsg. 504/92, più volte modificato ed integrato<sup>1030</sup>, così recita: «sono esenti dall'imposta gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 73, comma 1, lett. c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, [...] destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui alla L. 20 maggio

---

Tributaria», Milano, Giuffrè, 5 settembre 2015. L'A. ripercorre l'*excursus* normativo sottolineando come «il primo intervento di riforma, come ricordato dai giudici di legittimità, è stato disposto con L. 2 dicembre 2005, n. 248, che riconosceva l'esenzione «a prescindere dalla natura eventualmente commerciale» delle attività svolte. Successivamente, anche a seguito di una specifica richiesta di informazioni da parte della Commissione europea, relativamente ad ipotesi di disarmonie tra la disciplina nazionale e quella comunitaria, in materia di aiuti di Stato e regole sulla concorrenza, la citata Legge 248/2005 è stata abrogata dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248, che limitava l'esenzione alle attività «non aventi esclusivamente natura commerciale». Tuttavia, la nuova normativa, palesemente inadeguata, non solo non scongiurava, ma addirittura avvalorava il sospetto di un persistente conflitto con le regole del mercato unico europeo, in violazione dell'art. 108, par. 3, del Trattato (TFUE). L'apertura, poi, di un procedimento di indagine formale da parte della Commissione europea (2012), induceva il legislatore tributario a nuove modifiche con l'approvazione della vigente L. 24 marzo 2012, n. 27, in cui si prevede l'esenzione per gli immobili «destinati esclusivamente allo svolgimento, con modalità non commerciali, di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui alla L. 20 maggio 1985, n. 222, art. 16, lett. a)». Infine, in attuazione della predetta legge, veniva emanato il Regolamento 19 novembre 2012, n. 200, finalizzato a chiarire l'ambito di applicazione dell'esenzione».

<sup>1029</sup> Cfr. Decisione della Commissione europea relativa all'aiuto di Stato C(2012) 9461-Regime riguardante l'esenzione dall'ICI per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici, datata 19 dicembre 2012.

<sup>1030</sup> Tra le modifiche ed integrazioni di tale norma, v., art. 7 comma 2-*bis* del D.l. 203 del 2005, convertito con L. 248 del 2005, successivamente abrogato e sostituito dall'art. 39 del D.l. 223 del 2006 convertito in L. 248 del 2006.

1985, n. 222, art. 16, lett. a)»<sup>1031</sup>. L'esenzione IMU attualmente risulta, dunque, limitata alle attività indicate dalla legge svolte *con modalità non commerciali*.

Il passaggio alla «nuova» IMU si è reso necessario in quanto, come richiama l'organo giudicante, il 12 ottobre 2010 la Commissione europea ha avviato un procedimento di indagine formale ai sensi dell'art. 108, par. 2 del Tfeue in riferimento all'esenzione ICI per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici e in riferimento all'art. 149, 4 comma del TUIR<sup>1032</sup>.

A conclusione dell'indagine, la previgente disciplina dell'esenzione ICI per i predetti enti viene considerata, dalla Commissione, come una tipologia di «aiuto di Stato» e, quindi, illecitamente posta in essere dall'Italia<sup>1033</sup>; di contro, la vigente normativa in tema di esenzione IMU, che abroga e sostituisce la precedente, «concessa ad enti non commerciali che svolgono negli immobili esclusivamente le attività elencate all'art. 7, comma 1 lett. i) D.lgs. 504/92, non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1 del Trattato»<sup>1034</sup>.

Delineato il quadro legislativo di riferimento, i giudici si soffermano a richiamare l'orientamento della giurisprudenza in materia di esenzioni ICI / IMU; al riguardo, si ravvisa una costante posizione della Corte di Cassazione, a partire dal 2004, che offre un'interpretazione molto stringente della norma.

Premesso che l'accordo internazionale tra Stato italiano e Chiesa cattolica – ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121 – che ha apportato modificazioni ai Patti lateranensi disponga, al terzo comma dell'art. 7, che

---

<sup>1031</sup> La vigente formulazione della norma citata è stata introdotto dall'art. 91 bis del D.l. 1 del 2012, convertito con modificazioni dalla L. 62 del 2012 e, nel quadro della riforma del federalismo fiscale, l'imposta ICI è stata sostituita dall'IMU.

<sup>1032</sup> Cfr. Decisione della Commissione europea relativa all'aiuto di Stato, cit., sez. I, punto 12.

<sup>1033</sup> Ivi, art. 1: «L'aiuto di Stato accordato sotto forma di esenzione dall'ICI, concesso a enti non commerciali che svolgevano negli immobili esclusivamente le attività elencate all'art. 7, primo comma, lettera i), del decreto legislativo n. 504/92, illecitamente posto in essere dall'Italia in violazione dell'art. 108, paragrafo 3, del trattato, è incompatibile con il mercato interno».

<sup>1034</sup> Ivi, art. 3: «L'esenzione dall'IMU, concessa ad enti non commerciali che svolgono negli immobili esclusivamente le attività elencate all'art. 7, primo comma, lettera i), del decreto legislativo n. 504/92, non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, paragrafo 1, del trattato».



«agli effetti tributari gli enti ecclesiastici, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di istruzione o di beneficenza»<sup>1035</sup>; ai fini della imposizione ICI sia gli enti ecclesiastici, che quelli con fini di istruzione o di beneficenza sono esentati dall'imposta, limitatamente agli immobili direttamente utilizzati per lo svolgimento delle loro attività istituzionali (o di altre attività rientranti, anche tramite il richiamo alla legge n. 222/1985<sup>1036</sup>, nella previsione della lettera i) dell'art. 7 della legge ICI); non sono esenti, invece, gli immobili destinati ad altro<sup>1037</sup>.

Un ente ecclesiastico può, quindi, svolgere liberamente, nel rispetto delle leggi dello Stato, anche un'attività di carattere commerciale, ma non per questo si modifica la natura dell'attività stessa, e, soprattutto, le norme applicabili al suo svolgimento rimangono, anche agli effetti tributari, quelle previste per le attività commerciali, senza che rilevi che l'ente la svolga o meno, in via esclusiva, o prevalente<sup>1038</sup>.

Nello specifico, in tema di imposta comunale sugli immobili (ICI), l'esenzione prevista dall'art. 7, comma 1 lett., i), del D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 è limitata all'ipotesi in cui gli immobili siano destinati in via esclusiva allo svolgimento di una delle attività di religione o di culto indicate nell'art. 16, lett. a), della Legge 20 maggio 1985, n. 222 e, pertanto, non si applica ai fabbricati di proprietà di enti ecclesiastici nei quali si svolgano attività diverse, non rilevando né la destinazione degli utili eventualmente ricavati al perseguimento di fini sociali o religiosi (che costituisce un momento successivo alla loro produzione e non fa venir meno il carattere commerciale

---

<sup>1035</sup>Cfr. Cass. civ. sez. trib., sent. n. 4573, 5 marzo 2004, «Bollettino tributario», 2004, p. 876. Al riguardo, i giudici sottolineano, inoltre che: «ai fini del pagamento dell'ICI, infatti, è irrilevante che l'attività economica svolta dall'ente ecclesiastico abbia, o no, carattere esclusivo o prevalente: come già si è sottolineato, anche gli enti soggettivamente non commerciali (e perciò anche quelli ecclesiastici) sono soggetti all'imposizione ICI per gli immobili destinati allo svolgimento di attività oggettivamente commerciali».

<sup>1036</sup> In dottrina sul tema v., A. Fabbri A., *La legge 222/85; patrimonio e associazioni*, in *Temì di diritto ecclesiastico*, a cura di V. Parlato, Urbino, Quattro Venti, 2006.

<sup>1037</sup>*Ibidem.*

<sup>1038</sup>*Ibidem.*

dell'attività), né il principio della libertà di svolgimento di attività commerciale da parte di un ente ecclesiastico<sup>1039</sup>, né la successiva evoluzione normativa<sup>1040</sup>.

La Corte ribadisce, dunque, il principio di diritto per cui «l'esenzione prevista dall'art. 7, comma primo, lett. i), del D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, è subordinata alla compresenza di un requisito oggettivo, rappresentato dallo svolgimento esclusivo nell'immobile di attività di assistenza o di altre attività equiparate, e di un requisito soggettivo costituito dal diretto svolgimento di tali attività da parte di un ente pubblico o privato che non abbia come oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali (art. 87, comma primo, lett. c), del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, cui il citato art. 7 rinvia). La sussistenza del requisito oggettivo deve essere accertata in concreto, verificando che l'attività cui l'immobile è destinato, pur rientrando tra quelle esenti, non sia svolta con le modalità di un'attività commerciale»<sup>1041</sup>.

In conclusione, poiché nelle fattispecie concrete esaminate si riscontra attività di gestione di scuole cattoliche paritarie, in cui si richiedono agli iscritti regolare pagamento di un corrispettivo, si conclude che tale elemento è indice di esercizio di un'attività di natura commerciale ai sensi dell'art. 2082 cc. Da

---

<sup>1039</sup> Principio fondato, oltre che sull'art. 16, lett. a), della citata Legge n. 222 del 1985, nonché sulla legge n. 121, 25 marzo 1985, *Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede (Accordi di villa Madama)*, «Gazzetta Ufficiale – Suppl. Ordinario», n. 85, 10 aprile 1985.

<sup>1040</sup> Cfr. Cass. civ., sez. trib., sent. n. 8649, 29 aprile 2015, «Fisco e Diritto», <<http://www.fiscoediritto.it/archivio-documenti/cassazione-archivio-documenti/corte-di-cassazione-sentenza-29-aprile-2015-n-8649/>>, ultima consultazione 24 agosto 2016. Circa il citato riferimento normativo, la Corte specifica che: «l'art. 7, comma 2-bis, del D.L. 30 settembre 2005, n. 203 (aggiunto dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, poi modificato dal comma 133 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 ed infine sostituito dall'art. 39, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella Legge 4 agosto 2006, n. 248) nell'estendere l'esenzione disposta dall'art. 7, comma 1, lett. i), cit. alle attività ivi indicate *a prescindere dalla natura eventualmente commerciale delle stesse* (versione originaria) e poi a quelle *che non abbiano esclusivamente natura commerciale* (versione vigente), ha carattere innovativo e non interpretativo».

<sup>1041</sup> *Ibidem*. Di orientamento conforme, v. Cass. Civ. sez. trib., sent. n. 23314, 9 novembre 2011; Cass. civ., sez. trib., sent. n. 5485, 29 febbraio 2008; Cass. civ., sez. trib., sent. n. 20776, 26 ottobre 2005.

costante orientamento giurisprudenziale, si evince il principio per cui che «il beneficio dell'esenzione dall'imposta non spetta in relazione agli immobili, appartenenti ad un ente ecclesiastico come pure agli enti di istruzione e beneficenza, ai quali quelli ecclesiastici aventi fine di religione o di culto sono, ai fini tributari, equiparati della L. 25 marzo 1985, n. 121, ex art. 7, che siano destinati allo svolgimento di attività oggettivamente commerciali»<sup>1042</sup>.

La richiamata pronuncia giurisprudenziale stimola delle riflessioni in tema di svolgimento di attività con modalità economica e con modalità commerciale. Distinzione ripresa anche a livello normativo dall'art. 16 lett. b) legge 222/1985<sup>1043</sup>, che sottintende come «attività economica» non sia sinonimo di «attività commerciale».

---

<sup>1042</sup> Cfr. Cass. civ., sez. trib., sent. n. 4645, 8 marzo 2004; conforme Cass. civ., sez. trib., sent. n. 21571, 15 novembre 2004. Nella fattispecie trattata dalla citata sentenza 4645/2004, si fa riferimento ad attività di gestione di pensionati con pagamento di rette, svolta da un Istituto Religioso, destinatario di un avviso di accertamento emesso dal comune dell'Aquila per il pagamento, per l'anno 1995, dell'ICI relativa ad alcuni immobili adibiti a casa di Cura e a pensionato per donne anziane e per studentesse universitarie. I giudici stabiliscono che: «Secondo quanto risulta dall'accertamento di fatto contenuto nella sentenza impugnata (e non inficiato dall'utilizzazione di documenti, di per se stessi irrilevanti, prodotti dal comune) l'istituto gestiva attività oggettivamente commerciali come la gestione di pensionati con il pagamento di rette. Si tratta perciò di attività, che proprio perché oggettivamente commerciali, non erano soltanto ricettive o sanitarie e come tali esentate dall'ICI (perché ricomprese nella previsione della lettera i) dell'art. 7). Gli immobili destinati a queste attività oggettivamente commerciali non rientrano, invece, nell'ambito dell'esenzione dall'ICI, e per essi l'Istituto è tenuto al pagamento dell'imposta». Conforme, Cassazione civile, sez. trib., sent. n. 23584, 11 novembre 2011. Per ciò che concerne la irretroattività degli effetti, v. Cass. civ., sez. VI, sent. n. 3591, 13 febbraio 2013, in cui si stabilisce che: «in tema di imposta comunale sugli immobili (ICI), l'art. 7, comma 2-bis, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203 (introdotto dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248), che ha esteso l'esenzione disposta dall'art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 504 del 1992 alle attività indicate nella medesima lettera a prescindere dalla natura eventualmente commerciale delle stesse, e l'art. 39 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha sostituito il comma 2-bis dell'art. 7 cit., estendendo l'esenzione alle attività che non abbiano esclusivamente natura commerciale, non si applicano retroattivamente, trattandosi di disposizioni che hanno carattere innovativo e non interpretativo. Di talché lo svolgimento di attività didattica non era sufficiente ad esentare l'Ente dal pagamento dell'imposta per l'anno 2004, stante l'accertata circostanza che gli immobili erano adibiti ad attività scolastica avente natura indubitabile di attività commerciale».

<sup>1043</sup> Cfr. Legge n. 222, 10 aprile 1985, cit., art. 16 lett. b) in cui sono distintamente elencate: «attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro». In dottrina v., A. Fabbri, *La legge 222/85 e i principi relativi alla disciplina degli enti e del patrimonio della*

A livello comunitario, l'UE<sup>1044</sup> ha da tempo affrontato la questione dei presupposti necessari per escludere la natura commerciale di una attività, non tanto facendo riferimento al concetto dell'assenza dello scopo di lucro, ritenuto non determinante, ma piuttosto richiamando il carattere non economico, che deve qualificare l'attività non commerciale. Non si può, infatti, impedire ad un ente ecclesiastico o, in generale, ad un ente non commerciale di organizzarsi in modo imprenditoriale / economico per un più efficiente svolgimento delle proprie attività istituzionali. Diversamente, si arriverebbe ad affermare paradossalmente che solo la gratuità del servizio erogato dall'ente rilevi ai fini dell'assenza dello scopo di lucro e, di conseguenza, solo un ente ecclesiastico in perdita potrebbe essere annoverato tra gli enti non commerciali destinatari delle esenzioni in materia tributaria.

Sulla base dei richiamati presupposti nazionali / comunitari, opportunamente si chiarisce che le criticità non sono riconducibili ad un ripensamento delle disposizioni concordatarie, le quali riflettono anche un valore giuridico della storia (dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica), che non può essere certo messo in discussione da questioni economiche; ma nelle modalità di applicazione qualcosa deve essere rivisto. In tal senso, potrebbe risultare funzionale l'istituzione di una Commissione bilaterale, come accaduto in passato; non nella prospettiva di limitarsi a ricercare una «amichevole soluzione» su singole questioni (art. 14, Accordo del 18 febbraio 1984), ma affrontare la problematica tributaria dei rapporti tra Stato e Chiesa, nel suo complesso ed in termini chiari e sistematici. Tutto ciò al fine di evitare che i rappresentanti legali degli enti ecclesiastici continuino a sostenere, in un quadro di diffuse incertezze, responsabilità economico-patrimoniali (e non solo), rispetto ad opere realizzate nell'ambito di quelle legittime attività diverse, spesso, necessarie per il funzionamento degli enti religiosi<sup>1045</sup>.

---

*Chiesa cattolica*, in *Lezioni di diritto ecclesiastico*, a cura di V. Parlato, Urbino, Quattro Venti, 2002.

<sup>1044</sup> Cfr. Corte Giust. UE, sent. C-49/07, 1 luglio 2008, punti 27 e 28. In dottrina, v. v. L. Del Federico, *I principi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in materia tributaria*, «Rivista di Diritto finanziario», 2010, pp. 206 -227; F. Gallo, *Ordinamento comunitario e principi fondamentali tributari*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.

<sup>1045</sup> Rivetti, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici*, cit., pp. 130 ss.

## INDICE DELLE FONTI

### 1. *Fonti canoniche – Codex Juris Canonici 1983*

can. 22	can. 334
can. 76	can. 335
can. 113	can. 360
can. 114	can. 361
can. 116	can. 414
can. 197	can. 573
can. 198	cann. 731-746
can. 199	can. 1008
can. 222	can. 1009
can. 331	can. 1260
can. 332	can. 1292
can. 333	

### 2. *Fonti vaticane*

Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «Confermando una tradizione», per il trasferimento della Sezione Ordinaria dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica alla Segreteria per l'Economia, 8 luglio 2014.

Presidente del Governatorato per lo Stato della Città del Vaticano, Ordinanza n. XXXVII, con la quale viene aggiornata la lista dei soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, 28 marzo 2014.

Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «Fidelis dispensator et prudens», per la costituzione di una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano, 24 febbraio 2014.

Francesco, Lett. Ap. in forma *Motu Proprio* «Mediante», con la quale viene approvato il nuovo statuto dell’Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), 15 novembre 2013.

Presidente del Governatorato per lo Stato della Città del Vaticano, Ordinanza n. XXVII, con la quale si adotta la lista dei soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, 8 novembre 2013.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. XVIII, 8 ottobre 2013, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria (di conferma del decreto n. XI del Presidente del Governatorato, 8 agosto 2013).

Francesco, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Promozione», per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, 8 agosto 2013.

Presidente del Governatorato per lo Stato della Città del Vaticano, Decreto n. XI, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, 8 agosto 2013.

Francesco, Chirografo, per l’istituzione di una Pontificia Commissione referente di studio e di indirizzo sull’Organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede, 18 luglio 2013.

Francesco, Lett. Ap. in forma *di Motu Proprio* «Ai nostri tempi», sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale, 11 luglio 2013.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. VIII, recante norme complementari in materia penale, 11 luglio 2013.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. IX, recante modifiche al codice penale e al Codice di procedura penale, 11 luglio 2013.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. X, della recante norme generali in materia di sanzioni amministrative, 11 luglio 2013.

Francesco, Chirografo, per l'istituzione di una Pontificia Commissione referente sull'Istituto per le Opere di Religione, 24 giugno 2013

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CLXXXV, recante modifiche al Decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012 (confermato con legge n. CLXVI, 24 aprile 2012), 14 dicembre 2012.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CLXVI (di conferma del decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, 25 gennaio 2012), 24 aprile 2012.

Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, Decreto n. CLIX, con il quale sono promulgate modifiche e integrazioni alla legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010, concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo, 25 gennaio 2012.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CCXXXI, *Sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, 22 febbraio 2011.

Benedetto XVI, Lett. Ap. in forma di *Motu Proprio* «La Sede Apostolica», per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario emonetario, 30 dicembre 2010.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CXXVII, *Sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, 30 dicembre 2010.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CXXVIII, *Sulla frode e contraffazione di banconote e monete in euro*, 30 dicembre 2010.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CXXIX, riguardante la faccia, i valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione, 30 dicembre 2010.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CXXX, relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro e sull'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro, 30 dicembre 2010.

Benedetto XVI, (*Motu Proprio*) Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano, n. XXLI, 1° ottobre 2008.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. LXVII (di modifica della legge n. CXIX, 21 novembre 1987, del Segretario di Stato, che approva l'Ordinamento giudiziario dello Stato Città del Vaticano), 24 giugno 2008.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CCCIXXXIV, *Sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, 16 luglio 2002.



Legge n. CCCLVII, *Legge monetaria con la quale lo Stato Città del Vaticano adotta l'euro come moneta ufficiale*, 26 luglio 2001.

Giovanni Paolo II, (*Motu Proprio*) Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, s.n., 26 novembre 2000.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CCXXVII, in materia di modifiche al sistema penale, 14 dicembre 1994.

Giovanni Paolo II, Chirografo, con il quale viene data nuova configurazione all'Istituto per le Opere di religione, 1° marzo 1990.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. CXLIV, di modifica della legislazione sulle pene pecuniarie e la legislazione sulla disciplina della circolazione stradale, 15 giugno 1989.

Segretario di Stato della Santa Sede, Legge n. CXIX, che approva l'Ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano, 21 novembre 1987.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. LII, *Sulle pene pecuniarie e sulla prescrizione in materia penale*, 10 gennaio 1983.

Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Legge n. L, di modifica della legislazione penale e della legislazione processuale penale, 21 giugno 1969.

Giovanni XXII, Lett. Ap. In forma di *Motu Proprio* «Con la legge», con il quale sono stati approvati l'ordinamento giudiziario ed il codice di procedura civile, 1° maggio 1946.

Pio IX, (*Motu Proprio*) Legge Fondamentale della Città del Vaticano, n. I, 7 giugno 1929.

Pio IX, (*Motu Proprio*) Legge n. II, *Sulle fonti del diritto*, 7 giugno 1929.

Pio IX, (*Motu Proprio*) Legge n. III, *Sulla cittadinanza ed il soggiorno*, 7 giugno 1929.

Pio IX, (*Motu Proprio*) Legge n. IV, *Sull'ordinamento amministrativo*, 7 giugno 1929.

Pio IX, (*Motu Proprio*) Legge n. V, *Sull'ordinamento economico, commerciale e professionale*, 7 giugno 1929.

Pio IX, (*Motu Proprio*) Legge n. VI, *Sulla pubblica sicurezza*, 7 giugno 1929.

### 3. *Legislazione statale e concordataria*

Legge 7 luglio 2016, n. 137, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la santa Sede in materia fiscale, Città del Vaticano 1° aprile 2015, con relativo Scambio di Note verbali del 20 luglio 2007*, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 170, 22 luglio 2016 (entrata in vigore 23 luglio 2016).

D.d.l. S.2309, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la santa Sede in materia fiscale, Città del Vaticano 1° aprile 2015, con relativo Scambio di Note verbali del 20 luglio 2007*, 28 giugno 2016.

Legge n. 208, 28 dicembre 2015, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*.

Legge n. 187, 20 novembre 2015, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153, recante misure urgenti per la finanza pubblica*.

Decreto del Ministro dell'Interno, 25 settembre 2015, *Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione.*

Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la santa Sede in materia fiscale, con relativo Scambio di Note verbali, 1° aprile 2015.

Legge n. 186, 15 dicembre 2014, *Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio.*

Legge n. 68, 2 maggio 2014, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale.*

Legge n. 147, 27 dicembre 2013, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014).*

D.l. n. 174, 10 ottobre 2012, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali.*

Legge n. 62, 18 maggio 2012, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, concernente disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e al decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.*

Legge n. 27, 24 marzo 2012, conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, *recante misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazioni e infrastrutture.*

Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano (2010/C 28/05), 17 dicembre 2009.

D.lgs. n. 54, 11 maggio 2009, *modifiche ed integrazioni al D.lgs. 22 giugno 2007, n. 109, recante attuazione della direttiva 2005/60/CE, concernente misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento al terrorismo e l'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.*

D.lgs. n. 231, 21 novembre 2007, *Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.*

D.lgs. n. 109, 22 giugno 2007, *Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE.*

Legge n. 248, 4 agosto 2006, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.*

Legge n. 266, 23 dicembre 2005, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006).*

Legge n. 248, 2 dicembre 2005, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.*

Legge di conversione n. 431, 14 dicembre 2001, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale.*

D.lgs. n. 231, 8 giugno 2001, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.*

Convenzione monetaria tra la Repubblica italiana, per conto della Comunità europea, e lo Stato Città del Vaticano e per esso la Santa Sede, 29 dicembre 2000.

D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, *Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa.*

Legge n. 300, 29 settembre 2000, *Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica.*

Decreto Legislativo n. 460, 4 dicembre 1997, *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.*

Decreto legislativo n. 504, 30 dicembre 1992, *Riordino della finanza locale degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge n. 421 del 1992.*

Legge n. 421, 23 ottobre 1992, *Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.*

Legge n. 266, 11 agosto 1991, *Legge quadro sul volontariato.*

Legge n. 203, 12 luglio 1991, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa.*

Legge n. 328, 5 novembre 1990, *Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, con annesso, atto finale e relative raccomandazioni, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988.*

Legge n. 227, 4 agosto 1990, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 28 giugno 1990, n. 167, recante rilevazione ai fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori.*

Legge n. 222, 20 maggio 1985, *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi.*

Legge n. 121, 25 marzo 1985, *Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede (Accordi di villa Madama).*

Legge n. 121, 28 maggio 1978, *Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 21 marzo 1978 n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati - obbligo comunicazione cessione proprietà.*

D.l. n. 59, 21 marzo, 1978, *Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*.

Convenzione ferroviaria tra Regno d'Italia e Stato Città del Vaticano 20 dicembre 1939.

Legge n. 1966, 23 novembre 1939, *Disciplina delle società fiduciarie e di revisione*.

R.D.L. n. 652, 13 aprile 1939, *Accertamento generale dei fabbricati urbani rivalutazione del relativo reddito e formazione del nuovo catasto edilizio*.

Convenzione ospedaliera tra la Santa Sede e il Governo italiano, 4 ottobre 1934.

Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia, per la notifica di atti in materia civile e commerciale, 6 settembre 1932.

R.D. n. 25, 13 gennaio 1931, *Legge di approvazione della convenzione monetaria stipulata in Roma fra lo Stato della Città del Vaticano ed il Regno d'Italia del 2 agosto 1930*.

Convenzione monetaria tra Regno d'Italia e Stato Città del Vaticano, 2 agosto 1930.

Convenzione finanziaria tra la Santa Sede e l'Italia, allegata al Trattato del Laterano, 11 febbraio 1929.

Legge n. 214, 13 maggio 1871, per le guarentigie del Sommo Pontefice e della Santa Sede e per le relazioni della Chiesa con lo Stato.

#### 4. *Normativa comunitaria*

Direttiva UE 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la Direttiva 2006/70/CE della Commissione*, 20 maggio 2015.

Direttiva 2014/107/UE, *recante modifica della Direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale*, 9 dicembre 2014.

Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, *relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE*, 15 febbraio 2011.

Direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, *sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure*, 16 marzo 2010.

Raccomandazione 2009/23/CE della Commissione, *su orientamenti comuni per l'emissione di monete in euro destinate alla circolazione e loro relativa faccia nazionale*, 19 dicembre 2008.

Regolamento (CE) n. 44/2009 del Consiglio, *recante modifica del regolamento (CE) n. 1338/2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione*, 18 dicembre 2008.

Regolamento (CE) n. 46/2009 del Consiglio, *che modifica il regolamento (CE) n. 2182/2004 relativo a medaglie e gettoni simili alle monete metalliche in euro*, 18 dicembre 2008.

Direttiva 2008/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario*



*a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione in materia di prevenzione della frode e della contraffazione, 11 marzo 2008.*

Regolamento (CE) n. 1781/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, *riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi, 15 novembre 2006.*

Decisione 2006/849/CE del Consiglio, *di modifica e proroga della decisione 2001/923/CE che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria, 20 novembre 2006.*

Direttiva 2006/70/CE della Commissione, *recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la definizione di persone politicamente esposte e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela e per l'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata, 1° agosto 2006.*

Decisione 2006/75/CE del Consiglio, *di modifica e proroga della decisione 2001/923/CE che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria, 30 gennaio 2006.*

Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, 26 ottobre 2005.*

Regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, 26 ottobre 2005.*

Regolamento (CE) n. 2182/2004 del Consiglio, *relativo a medaglie e gettoni simili alle monete metalliche in euro*, 6 dicembre 2004.

Direttiva 2003/48/CE del Consiglio, *in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi*, del 3 giugno 2003.

Indirizzo BCE/2003/5 della Banca centrale europea, *relativo all'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro*, 20 marzo 2003.

Decisione BCE/2003/4 della Banca centrale europea, *relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro*, 20 marzo 2003.

Decisione 2001/923/CE del Consiglio, *che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria*, 17 dicembre 2001.

Decisione quadro 2001/888/GAI del Consiglio, *che modifica la decisione quadro 2000/383/GAI relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro*, 6 dicembre 2001.

Decisione quadro 2001/888/GAI del Consiglio, *che modifica la decisione quadro 2000/383/GAI relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro*, 6 dicembre 2001.

Decisione 2001/887/GAI del Consiglio, *relativa alla protezione dell'euro dalla falsificazione*, 6 dicembre 2001.

Direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione*

*dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*, 4 dicembre 2001.

Comunicazione 2001/C 318/03 della Commissione, *concernente la tutela dei diritti d'autore relativi ai disegni della faccia comune delle monete in euro*, 22 ottobre 2001.

Regolamento (CE) n. 1338/2001 del Consiglio, *che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione*, 28 giugno 2001.

Decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, *concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato*, 26 giugno 2001.

Decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio, *relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti*, 28 maggio 2001.

Decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, *relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro*, 29 maggio 2000.

Decisione 1999/C 149/02 del Consiglio, *che estende il mandato dell'Europol alla lotta contro la falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento*, 29 aprile 1999.

Regolamento (CE) n. 423/1999 del Consiglio, *che modifica il regolamento (CE) n. 975/98 riguardante i valori unitari e le specifiche tecniche delle monete metalliche in euro destinate alla circolazione*, 22 febbraio 1999.

Regolamento (CE) n. 2539/98 della Commissione, *che fissa la restituzione massima all'esportazione di frumento tenero nell'ambito della gara di cui al regolamento (CE) n. 2004/98*, 26 novembre 1998.

Regolamento (CE) n. 975/98 del Consiglio, *riguardante i valori unitari e le specifiche tecniche delle monete metalliche in euro destinate alla circolazione*, 3 maggio 1998.

Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*, 10 giugno 1991.

Direttiva CEE 77/799 del Consiglio, *relativa alla reciproca assistenza tra le autorità competenti degli Stati membri nel settore delle imposte dirette e di quelle sui premi assicurativi*, 19 dicembre 1977.

#### 5. *Convenzioni internazionali*

Convenzione OCSE, *sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale*, 1° giugno 2011

Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo, 12-15 dicembre 2000.

Convenzione internazionale di New York, *Per la repressione dei finanziamenti al terrorismo*, 8 dicembre 1999.

Convenzione OCSE, *Sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali*, firmata a Parigi, 17 dicembre 1997.

Convenzione di Strasburgo, *Sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato*, 8 novembre 1990.

Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, 26 luglio 1995.

Convenzione di New York, *Sui diritti del fanciullo*, 20 novembre 1989.

Dichiarazione dei Principi di Basilea, *concernenti la prevenzione dell'uso criminale del sistema bancario ai fini del riciclaggio del denaro*, 12 dicembre 1988.

Convenzione delle Nazioni Unite (Convenzione di Vienna), *Contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope*, 20 dicembre 1988.

Convenzione di New York, *Contro la tortura ed altre pene, o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, 10 dicembre 1984.

Convenzione di Montego Bay, *Sui diritti del mare*, 10 dicembre 1982.

Primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, *relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, 8 giugno 1977.

Secondo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, *relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali*, 8 giugno 1977.

Convenzione di Vienna, *Sul diritto dei Trattati*, 23 maggio 1969.

Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra, *relativo allo status dei rifugiati*, adottato a New York il 4 ottobre 1967.

Convenzione internazionale di New York, *Sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, 21 dicembre 1965.

Convenzione di Vienna, *Sulle relazioni consolari*, 24 aprile 1963.

Convenzione di Vienna, *Sulle relazioni diplomatiche*, 18 aprile 1961.

Convenzione unica di New York, *Sugli stupefacenti*, 30 marzo 1961 (succ. mod. dal Protocollo di emendamenti, 25 marzo 1972 ).

Convenzione di New York, *Sullo status degli apolidi*, 28 settembre 1954.

Convenzione di Ginevra, *Sullo status dei rifugiati*, 28 luglio 1951.

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), Roma, 4 novembre 1950

Convenzione di Ginevra, *per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna*, (I<sup>a</sup> Convenzione), 12 agosto 1949.

Convenzione di Ginevra, *per il miglioramento delle condizioni dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare*, (II<sup>a</sup> Convenzione) 12 agosto 1949.

Convenzione di Ginevra, *sul trattamento dei prigionieri di guerra*, (III<sup>a</sup> Convenzione) 12 agosto 1949.

Convenzione di Ginevra, *sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra*, (IV<sup>a</sup> Convenzione) 12 agosto 1949.

## BIBLIOGRAFIA

Aimone P.V., *Prima sedes a nemine iudicatur: si papa a fide devius*, in M.J. Peláez (a cura di), *Historia de la Iglesia y de las Instituciones eclesíasticas. Trabajos en homenaje a Ferran Valls i Taberner*, Málaga, Universidad de Málaga, Facultad de Derecho, 1989, vol. XIV.

Amato G., *Il riciclaggio del denaro sporco*, Roma, Laurus Robuffo, 1993.

Angelini M., *Il reato di riciclaggio*, Torino, Giappichelli, 2008.

Antolisei F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Milano, Giuffrè, 2008, vol. I.

Arrieta J.I., *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, «Ephemerides Iuris Canonici», 55, 2, 2015.

-, *La nuova legge vaticana sulle fonti del diritto*, «Ius Ecclesiae», XXI, 2009.

-, *La nuova Legge Fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, «Ius Ecclesiae», XIII, 2001.

-, *Codice di norme vaticane*, Venezia, Marcianum Press, 2006.

Attolino S., *Profili problematici della legge vaticana n. LXXI/2008 sulle fonti del diritto*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), aprile 2010.

Balestra L., *Attività di prevenzione e repressione delle organizzazioni di riciclaggio*, in *La criminalità organizzata negli anni '90*, Cedam, Padova, 1993.

Balsamo A., *La destinazione delle somme di denaro fa scattare il finanziamento del terrore*, «Diritto comunitario e internazionale», 1, 2006.

Bani E., Consorti P., *Finanze Vaticane e Unione europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2015.

Barberini G., *L'ordinamento della Chiesa e il pluralismo dopo il Vaticano II*, Perugia, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, 1979.

Beghin M., *L'imposizione sul reddito d'impresa degli enti non profit nel progetto di legge concernente le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, «Il Fisco», 46, 1995.

Begus C., *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Brevi note di diritto patrimoniale*, «Monitor ecclesiasticus», CXXX, 1, 2015.

Berlingò S., *Diritto Canonico*, Torino, Giappichelli, 1995.

-, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992.

-, *Fonti del diritto ecclesiastico* (voce), in AA.VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, vol. VI.

-, *Giustizia e carità nell'economia della Chiesa. Contributi per una teoria generale del diritto canonico*, Torino, Giappichelli, 1991.

Biffa M., *Sul dolo del delitto di riciclaggio*, «Giurisprudenza di merito», 2, 1991.

Boffano S., *Elementi per un'analisi comparata delle erogazioni liberali agli enti «non profit»*, «Rassegna Tributaria», 2, 1996.

Boni G., *La rilevanza del diritto dello stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, Giuffrè, Milano, 1998.



Bonnet P.A., *Le Fonti normative e la funzione legislativa*, in F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze, 1939; ristampa anastatica: Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2005.

-, *Natura del potere della Curia romana*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Curia romana nella Cost. Ap. "Pastor Bonus"*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1990.

Cafari Panico R., *Riciclaggio di "denaro sporco" e collaborazione internazionale*, in N. Parisi, *La cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione*, Padova, Cedam, 1996.

Cammeo F., *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze, 1939; ristampa anastatica: Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2005, con Appendici di G. Dalla Torre, P.A. Bonnet, G. Marrone, N. Picardi, G. Boni.

Campana G., *I profili internazionali della lotta al riciclaggio: gli strumenti di cooperazione in ambito amministrativo e penale*, in E. Cappa, D. Cerqua, *Il riciclaggio del denaro*, Milano, Giuffrè, 2012.

Cappa E., Cerqua D., *Il riciclaggio del denaro. Il fenomeno, il reato, le norme di contrasto*, Milano, Giuffrè, 2012.

Cardia C., *Una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane in materia finanziaria*, «Il Regno – Attualità», IV, 2011, pp. 73 ss.

-, *La nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il Rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, «Ius Ecclesiae», XIII, 2001.

-, *La Chiesa tra storia e diritto*, Torino, Giappichelli, 2010.

Carriero A.M.A., *La prevenzione e il contrasto del riciclaggio*, in E. Galanti (a cura di), *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, Cedam, 2008.

Castaldi G., *Le due 231: la responsabilità amministrativa degli enti e la disciplina antiriciclaggio. Il ruolo dell'Unità di Informazione Finanziaria*, 22 giugno, 2010, <<https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione-Castaldi-220610.pdf>>.

-, *L'Unità di informazione finanziaria (UIF) funzioni e organizzazione*, 17 aprile 2009, <<https://www.bancaditalia.it-documenti-2009-02-03.pdf>>.

Castaldo A.R., Naddeo M., *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, Padova, Cedam, 2010.

Casuscelli G., *La prima Sede non è giudicata da nessuno (can. 1404 c.j.c.): verso il tramonto di un'utopia*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2014.

-, *Lo IOR e le occasioni sprecate*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 27 maggio 2013.

Cerqua L.D., *Il delitto di riciclaggio nel sistema penale italiano*, in E. Cappa, U. Morera (a cura di), *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, Bologna, Il Mulino, 2008.

-, *Profili generali della responsabilità degli enti dipendente da reato*, «Il Corriere del merito», 2007.

Cimica A., *I riflessi economico-giuridici della normativa antiriciclaggio vaticana nel contesto internazionale*, Macerata, eum, 2016.

-, *Reato di autoriciclaggio: la responsabilità del professionista tra profili penali e tributari*, «La Previdenza forense», 1, gennaio-aprile 2016.

Ciprotti P., *Note sull'aggiornamento della Legislazione penale Vaticana*, «Rivista di diritto internazionale», LIV, 1971.

-, *Appunti di Diritto privato vaticano*, Roma, Studium, 1938.

Colella P., *Brevi note in tema di vigenza delle leggi italiane nello Stato della Città del Vaticano*, «Stato, chiese e pluralismo confessionale», (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 12 gennaio 2009.

Colombo G., *Gli strumenti giudiziari di controllo dei flussi monetari illeciti con le modifiche introdotte dalla nuova legge antimafia*, Milano, Giuffrè, 1990.  
-, *Il riciclaggio. Gli strumenti giudiziari di controllo dei flussi monetari illeciti con le modifiche introdotte dalla nuova legge antimafia*, Milano, Giuffrè, 1990.

Condemi M., *Usò illecito del sistema finanziario a scopo di riciclaggio ed effetti monetari dell'attività criminale*, in *Scritti in memoria di Pietro De Vecchis*, Ed. a cura della Banca d'Italia, 2 voll., Roma, Centro Stampa della Banca d'Italia, 1999.

Condemi M., De Pasquale F., *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, «Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d'Italia», 60, febbraio 2008.

Corbellini G., *Il Vaticano e le sue Leggi*, «Europa 2000-Rivista bimestrale di cultura europea», vol. XXII, 2009.

-, *Leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, Città del Vaticano, Pontificia Università lateranense, 2007, vol. III.

-, *Il governo dello Stato della Città del Vaticano e la nuova Legge Fondamentale*, «Apollinaris», LXXVII, 2004.

Cortesi I., *Il diritto vaticano in materia finanziaria. Considerazioni preliminari*, in G. Dalla Torre, P.A. Bonnet, *Annali di diritto vaticano*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2015.

Consorti P., *Le riforme economiche di Papa Francesco*, in E. Bani, P. Consorti, *Finanze Vaticane e Unione europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2015.

Dalla Torre G., *Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Considerazioni generali*, «Monitor ecclesiasticus», CXXX, 1, 2015.

-, *Senso di una Convenzione*, «L'Osservatore Romano», 2 aprile 2015.

-, *Aspetti della Giustizia Vaticana*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 18, 2013.

-, *La Santa Sede e la lotta al riciclaggio ed al terrorismo*, «Veritas et Jus», 3, 2011.

-, *Qualche riflessione su processo canonico e principio del “giusto processo”*, in J. Kowal, J. Llobell (a cura di), «*Iustitia et iudicium*». *Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz*, Città del Vaticano, Libreria editrice vaticana, 2010.

-, (a cura di), *Studi in onore di Giovanni Giacobbe*, Milano, Giuffrè, 2010, vol. I - *Teoria generale, persone e famiglia*.

Dalla Torre G., Boni G. (a cura di), *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, Torino, Giappichelli, 2014.

Dalla Torre G., Mirabelli C. (a cura di), *Le sfide del diritto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

Danovi M., *La nuova normativa antiriciclaggio e le professioni*, Milano, Giuffrè, 1990.

De Ayala M.G., *Osservazioni sull'elemento soggettivo nella nuova codificazione canonica*, in G. Barberini (a cura di), *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, Perugia, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, 1984.

De Mita E., *Principi di Diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2011.

De Simone G., *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la “parte generale” e la “parte speciale” del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in G. Garuti (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, Cedam, 2002.

Del Giudice V., *Nozioni di diritto canonico*, Milano, Giuffrè, 1970.

Del Federico L., *I principi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in materia tributaria*, «Rivista di Diritto finanziario», 2010.

Delicato V., *Reato di riciclaggio e cooperazione internazionale: l'applicazione in Italia della convenzione del Consiglio d'Europa del 1990*, «Rivista di diritto internazionale privato processuale», 1995.

Della Valle E., *Note in tema di rilevanza sanzionatoria della condotta elusiva/evasiva*, «Rassegna tributaria», 2012.

M. D'Arienzo, M. Tedeschi, L. Musselli, P. Valdrini (a cura di), *Manuale di diritto canonico*, Torino, Giappichelli, 2016.

D'Arienzo M., *Chiesa ed economia*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), novembre 2009, p. 2.

D'Avack P.A., *La qualifica giuridica della Santa Sede nella stipulazione del Trattato lateranense*, in C. Cardia (a cura di), *Vaticano e Santa Sede*, Bologna, Il Mulino, 1994.

-, *Vaticano (Stato della Città del)* (voce), in A. Azara, E. Eula (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1975, vol. XX.

-, *Santa Sede*, in A. Azara, E. Eula (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1968.

De Vita A., *Evoluzione e deriva del sistema transnazionale di lotta contro il riciclaggio*, in V. Patalano (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, Giappichelli, 2003.

Dolcini E., Marinucci G., *Codice penale commentato*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè, 2011.

Donadio G., *Art. 648 bis c.p.*, in G. Lattanzi, E. Lupo (a cura di), *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, Milano, Giuffrè, 2000, vol. XL.

Durisotto D., *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*, «Osservatorio costituzionale», aprile 2014.

Fabbri A., *La legge 222/85; patrimonio e associazioni*, in *Temi di diritto ecclesiastico*, a cura di V. Parlato, Urbino, Quattro Venti, 2006.

-, *La legge 222/85 e i principi relativi alla disciplina degli enti e del patrimonio della Chiesa cattolica*, in *Lezioni di diritto ecclesiastico*, a cura di V. Parlato, Urbino, Quattro Venti, 2002.

Faiella S., *L'integrazione europea nella disciplina antiriciclaggio*, «Giurisprudenza penale», 2, 2001.

Fedele P., *Discorsi sul diritto canonico*, Roma, Officium Libri Cattolici, 1973.

Feliciani G., *Il popolo di Dio*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Ferlazzo Natoli L., Serranò V.M., *Ici. Profili giuridici e tecnici*, Milano, Giuffrè, 2005.

Ferlazzo Natoli L., Montesano P., *Enti non profit. Respicere finem*, «Il Fisco», 41, 11 novembre 1996.

Ferlito S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, Giuffrè, 1988.

Ferola L., *Il riciclaggio dei proventi illeciti nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2005.

Ferrajoli L., *La normativa antiriciclaggio. Repressione penale, adempimenti amministrativi degli intermediari finanziari. Strumenti e tecniche di investigazione, profili internazionali*, Milano, Giuffrè, 1994.

Fiandaca G., Musco E., *Diritto penale. Parte speciale*, 4<sup>a</sup> ed., Bologna, Zanichelli, 2005, vol. II – *I delitti contro il patrimonio*.

Finocchiaro F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 5<sup>a</sup> ed., 2000.

Flick G.M., *Antiriciclaggio, corruzione e ruolo degli intermediari: un'agenda comune*, in D. Masciandaro (a cura di), *La legalità come valore di mercato*, Roma, Bancaria Editrice, 2000.

Forte G., *L'elemento soggettivo nel riciclaggio*, in A. Manna, *Riciclaggio e reati connessi all'intermediazione mobiliare*, Torino, UTET, 2000.

Fuccillo A., *La Convenzione monetaria SCV/UE e la concorrente sovranità finanziaria di Italia e Vaticano*, in E. Bani, P. Consorti, *Finanze Vaticane e Unione europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2015.

-, *I "bancomat" vaticani e la nuova "questione romana" in materia finanziaria*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 6, 18 febbraio 2013.

-, *Le modalità di erogazione delle liberalità agli enti religiosi in relazione alla normativa antiriciclaggio ed al decreto cd. "salva Italia"*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 24, 9 luglio 2012.

Gallagher P.R., *Collaborazione tra Santa Sede e Italia in materia fiscale*, «L'Osservatore Romano», 2 aprile 2015.

Gallo F., *Ordinamento comunitario e principi fondamentali tributari*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.

Gentiloni F., *La legge sulle sim e le società fiduciarie. Il “punto” sulla riforma*, «Le società», 1992.

Gianfreda A., *La legge sulle fonti dello SCV del 1 ottobre 2008: prime note*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 17, 2009.

Giarda A., *L'elenco dei reati presupposto ex d.lgs. 231/2001, si amplia*, «Il Corriere del merito», 2008.

Grossi P., *Relazione del promotore di giustizia, per l'inaugurazione dell'anno giudiziario*, Città del Vaticano, 12 gennaio 2013.

Hilgeman W., *Il governo dello Stato della Città del Vaticano e la nuova Legge fondamentale*, (dissertazione dottorale in Diritto canonico – Pontificia Università Lateranense) Città del Vaticano, Pontificia Università lateranense, 2007.

-, *La nuova Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato Città del Vaticano. Prime note e osservazioni*, «Apollinaris», LXXXIII, 2010.

-, *La nuova Legge fondamentale della Città del Vaticano*, «L'Osservatore Romano», 2 febbraio 2001.

Jemolo A.C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1971.

-, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, «Rivista di Diritto internazionale», XXI, 1929.

Lacchè L., *La giustizia per i galantuomini*, Milano, Giuffrè, 1990.

Laudati A., *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea*, «Diritto penale processuale», 4, 2006.

-, *Terrorismo internazionale, criminalità organizzata e money transfer*, «Per aspera ad veritatem», 24, 2002.



Lillo P., *Globalizzazione del diritto e fenomeno religioso*, Torino, Giappichelli, 2012.

Lo Castro G., *Persona giuridica* (voce), in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione civile*, Torino, UTET Giuridica, 1995, vol. XIII.

Logozzo M., *La sanzionabilità autonoma della pluriennale omissione della dichiarazione ICI*, «Giurisprudenza tributaria», 6, 2009.

Lupi R., *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Assago, Ipsoa, 2008.

Magri P., *I delitti contro il patrimonio mediante frode*, Padova, Cedam, 2007, vol. VII, 2-*Usura, appropriazione indebita, ricettazione riciclaggio*.

Mamberti D., *Migliori strumenti normativi*, «L'Osservatore Romano», 10 ottobre 2013.

-, *Testo di presentazione del Segretario per i rapporti della Santa Sede con gli Stati*, 11 luglio 2013.

Mangione A., *Mercati finanziari e criminalità organizzata: spunti problematici sui recenti interventi normativi di contrasto al riciclaggio*, «Rivista italiana di diritto processuale penale», 2000.

Manes V., *Il riciclaggio dei proventi illeciti: teoria e prassi dell'intervento penale*, «Rivista trimestrale di diritto penale ed economia», 2004.

Manna A., *Il bene giuridico tutelato nei delitti di riciclaggio e reimpiego: dal patrimonio all'amministrazione della giustizia, sino all'ordine pubblico ed all'ordine economico*, in Id., *Riciclaggio e reati connessi all'intermediazione mobiliare*, Torino, UTET, 2000.

Maritain J., *Les conditions spirituelles du progrès et de la paix*, in AA.VV., *Rencontre des cultures à l'UNESCO sous le signe du Concile oecuménique Vatican II*, Paris, Mame, 1966.

Marrone G.L., *Struttura legislativa fondamentale dello S.C.V.*, «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1986.

Masciandaro D., Mantica A., *Evoluzione del sistema pagamenti internet e cybericiclaggio: prime riflessioni*, in D. Masciandaro (a cura di), *Mercati finanziari e riciclaggio. L'Italia nello scenario internazionale*, Milano, EGEA, 1998.

Melis G., *L'elusione fiscale e l'abuso del diritto nella legge delega: alcune riflessioni*, in F. Rasi et al., *Le novità fiscali del 2015: la legislazione fiscale per il 2015: problemi e opportunità per il contribuente*, Campobasso, ed. Università degli Studi del Molise, 2016.

Michiels G., *Principia generalia de personis in Ecclesia*, Roma, Desclée et Socii, 1955.

Miele M., *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede e della Città del Vaticano*, Milano, Giuffrè, 1937.

Moroni A., *Lo spirito della nuova codificazione canonica. Atti del convegno di Macerata 5 aprile 1984*, Milano, Giuffrè, 1985.

Mosso S., *Globalizzazione, una sfida alla pace: solidarietà o esclusione?*, «La Civiltà Cattolica», I, 1999.

Naim M., *Illecito. Come trafficanti, falsari e mafie internazionali stanno prendendo il controllo dell'economia globale*, Milano, Giuffrè, 2006.

Nussi M., *Elusione fiscale "codificata" e sanzioni amministrative*, «Giurisprudenza italiana», 2012.

Palazzo F. (a cura di), *Societas puniri potest: la responsabilità da reato degli enti collettivi*, Atti del convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza e dal Dipartimento di diritto comparato e penale dell'Università di Firenze, 15-16 marzo 2002, Padova, Cedam, 2003.

Parisi M., *Enti ecclesiastici, onlus, ed impresa sociale tra libertà religiosa e concorrenza di mercato*, «Il Diritto di Famiglia e delle Persone», 2012, 4.

-, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello stato sociale*, Napoli, Esi, 2004.

-, *Soggetti no profit e compiti di interesse collettivo: brevi riflessioni sul "nuovo" ruolo degli enti religiosi*, «Il Diritto di Famiglia e delle Persone», 3-4, 2004.

Palombi E., *Il riciclaggio dei proventi illeciti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996.

Picardi N., *Relazione del promotore di giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012*, Città del Vaticano, 14 gennaio 2012.

-, *Alle origini della giurisdizione vaticana*, «Historia et ius», 1, 2012.

Pecorella G., *Circolazione del denaro e riciclaggio*, «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 1991.

-, *Denaro (sostituzione di)* (voce), «Digesto delle discipline penalistiche», 1980, vol. II.

Perrone L., *Consorzi e società consortili (Diritto tributario)*, «Rassegna Tributaria», 1, 1988.

Pettinato S., *Per un miglior regime fiscale degli enti non commerciali*, «Non Profit – Diritto e management degli enti non commerciali», 1, 1994.

Picozza P., *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, Milano, Giuffrè, 1992.

Picozza P., Rivetti G. (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Milano, Giuffrè, 2007.

Pistorelli L., *La normativa antiriciclaggio introdotta dal D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, «Giurisprudenza di merito», 2008.

Piergallini C., *Autoriciclaggio, concorso di persone e responsabilità dell'ente: un groviglio di problematica ricomposizione*, in F. Curi, M. Mantovani, S. Tordini Cagli, V. Torre (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna, BUP, vol. I.

-, *I reati presupposto della responsabilità dell'ente e l'apparato sanzionatorio*, in G. Lattanzi (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti*, Milano, Giuffrè, 2010.

-, *Persone giuridiche (responsabilità da reati delle)*, «Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore», 2007.

-, *Societs delinquere et puniri non potest, la fine tardiva di un dogma*, «Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia», 2002.

Punzi Nicolò A.M., *Libertà e autonomia degli enti nella Chiesa*, Torino, Giappichelli, 1999.

Razzante R., *Il riciclaggio nella giurisprudenza. Normativa e prassi applicative*, Milano, Giuffrè, 2011.

Rivella M., *Dal Consiglio dei quindici Cardinali al Consiglio per l'Economia*, in F. Lozupone (a cura di), *Corresponsabilità e trasparenza nell'amministrazione dei beni della Chiesa*, Roma, Aracne, 2015.

Rivetti G., *La Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia di scambio di informazioni tributarie*, «Il Tributario - in collaborazione con il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria», Milano, Giuffrè, 1° agosto 2016.

-, *Le ragioni giuridiche ed ontologiche della normativa antiriciclaggio nello Stato Città del Vaticano. La nuova architettura economico-finanziaria*, «Ephemerides Iuris Canonici», 55, 2, 2015.

-, *Enti ecclesiastici: ammissibilità e limiti dell'esenzione in materia di ICI*, «Il Tributario - in collaborazione con il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria», Milano, Giuffrè, 5 settembre 2015.

-, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, Milano, Giuffrè, 2014.

-, *Enti ecclesiastici e ammissibilità alle procedure concorsuali: profili interordinamentali*, «Giur. Comm.», XLI, 6, 2014, pp. 1082-1096.

-, *Trattato lateranense ed esenzioni tributarie: regime giuridico e controverse applicazioni giurisprudenziali*, «Il Diritto ecclesiastico», CXXIII, vol.1/2, 2012.

-, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività no profit e for profit*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè, 2008.

-, *Enti no profit religiosi e ordinamento tributario. Proliferazione di nuovi modelli associativi e disorientamento ermeneutico*, «Il Diritto ecclesiastico», vol. 1/2, 2006.

Rivetti G., Moroni F., *La Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia di scambio di informazioni tributarie. Forme di "collaborazione e distinzione" al tempo della globalizzazione economica*, «Anuario de Derecho eclesiástico del Estado», Cuenca, Editorial Alfonsópolis, 2016, vol. XXXII.

Ruggiero C., *La nuova disciplina dell'antiriciclaggio dopo il D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, Torino, UTET, 2008.

Ruffini F., *Lo Stato della Città del Vaticano. Considerazioni critiche*, in *Scritti giuridici minori*, Milano, Giuffrè, 1936, vol. I.

Sacchetto C., *L'imposizione degli enti non commerciali nel Testo Unico*, «Le circolari del corriere tributario», 8, 1989.

Saponaro F., *Scambio di informazioni fiscali nell'Unione europea. Accertamento e riscossione*, Trento, Ed. scientifiche Tangram, 2012;  
-, *Lo scambio di informazioni tra amministrazioni finanziarie e L'armonizzazione fiscale*, «Boletim de ciências económicas», XLVIII, 2005, Coimbra, Coimbra University Press, pp. 123-198.

Sarais A., *Alcuni cenni circa i rapporti tra Diritto canonico e le fonti del diritto vaticano*, «Iura Orentalia», IX, 2013.

-, *La cittadinanza vaticana*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2012.

-, *Le fonti del diritto vaticano*, con Prefazione di S.E. Mons. G. Corbellini, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2012.

-, *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*, «Diritto ecclesiastico», CXXIII, 1/2, 2012.

-, *L'istituzione dell'Autorità di informazione finanziaria (AIF): l'impegno della santa Sede nel contrasto degli illeciti finanziari*, <<http://www.iuscanonicum.it>>, 2012.

Sbriccoli M., *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Legge Diritto Giustizia*, Torino, Einaudi, 1998, vol. XIV.

Schulz W., *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, voll. I-II, Città del Vaticano, Pontificia Università lateranense, 1981-1982.

-, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato Città del Vaticano*, Città del Vaticano, Pontificia Università lateranense, 1981.

Sgubbi F., *Il nuovo delitto di “autorinciclaggio”*: una fonte inesauribile di “effetti perversi” dell’azione legislativa, «Diritto penale contemporaneo», 12 ottobre 2014.

-, *La responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001: profili penali, civili e amministrativi*, «Sanità Pubblica e Privata», 2, 2008.

Sgubbi F., Fondaroli D., Astrologo A., Silvestri G., *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 9, marzo 2013.

Sechi L.G., *Gli enti non profit nella più recente normativa tributaria: l’evoluzione del concetto ente non commerciale e la riforma introdotta dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 istitutivo delle ONLUS, Organismo non lucrativo di utilità sociale*, «Il Fisco», 26, 29 giugno 1998.

Seminara S., *I soggetti attivi del reato di riciclaggio tra diritto vigente e proposte di riforma*, «Dir. penale e processo», 2005.

Starola L., *Il riciclaggio nel D.lgs 231/2007. Nozione, ambito operativo e soggetti destinatari*, «Il nuovo diritto delle società», 1, 2011.

Stile M., *Riciclaggio e reimpiego di proventi illeciti*, in *XXI Secolo*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 2009.

Tedeschi M., *Vaticano (stato città del)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Milano, Giuffrè, 1993, vol. XLVI.

–, *Santa Sede (diritto ecclesistico)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Milano, Giuffrè, 1989, vol. XLI.

Tesauro F., *Istituzioni di Diritto tributario*, Torino, Utet, 2015, vol. I.

Toschi M., *Gli artt. 648 bis e ter c.p.: repressione vera o apparente?*, «Rivista trimestrale diritto penale dell’economia», 1997.

Tozzi V., *Lo Stato della Città del Vaticano rifiuta le leggi italiane*, «Stato, chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 12 gennaio 2009.

Valente P., *Elusione fiscale internazionale*, Assago, IPSOA, 2014.

Valente P., Vinciguerra L., *Scambio di informazioni. Profili applicativi nelle verifiche*, Assago, IPSOA, 2013.

Vacca S., *Prima Sedes a nemine iudicatur. Genesi e sviluppo storico dell'assioma fino al decreto di Graziano*, Roma, Editrice Pontificia Università Gregoriana, 1993.

Rossi Vannini A., *Il riciclaggio: doveri e responsabilità del professionista*, «Rivista trimestrale diritto e procedura penale», 1995.

Valente P., *Elusione fiscale internazionale*, Assago, IPSOA, 2014.

Zanchetti M., *Sub art. 648 bis c.p.*, in Crespi A., Stella F., Zuccalà G. (a cura di), *Commentario breve al Codice penale*, Padova, Cedam, 2008.

-, *Il riciclaggio di denaro proveniente da reato*, Torino, Giappichelli, 1997.

-, *Riciclaggio* (voce), in *Digesto penale*, Torino, UTET, 1997, vol. XII.

Zannotti R., *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, in G. Dalla Torre, P.A. Bonnet (a cura di), *Annali di Diritto vaticano*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2015.

Zanotti A., *La Chiesa e il sociale*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» (Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2009, novembre 2009.

-, *Riforma del Concordato e diritto canonico*, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 2004.



Zanotti A., Boni G., *Introduzione*, in AA.VV., *Il Codice di Diritto Canonico e il nuovo Concordato vent'anni dopo*, Bologna, Minerva Edizioni, 2006



