

**ISSN 1127-8579**

**Publicato dal 17/03/2015**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36924-l-ordinamento-penale-vaticano-nell-attuale-contesto-internazionale>**

**Autore: Laruffa Vincenzo**

## **L'ordinamento penale vaticano nell'attuale contesto internazionale**

## **1 - La globalizzazione del diritto, il diritto penale vaticano alla luce della normativa internazionale**

La disciplina penale relativa all'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano, dev'essere necessariamente integrata da un'ulteriore normativa di fonte convenzionale pattizia, relativa agli innumerevoli accordi che la Santa Sede, quale soggetto di diritto internazionale, ha sottoscritto per conto dello Stato della Città del Vaticano.

A tale proposito, particolare attenzione meritano le convenzioni internazionali e le conseguenti leggi vaticane riguardanti la normativa penale nell'ambito del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo costituendo, un *corpus* normativo molto ampio ed estremamente articolato, che ha iniziato a costituirsi a partire dal 2010, ed è tutt'ora oggetto di modifiche e importanti revisioni<sup>1</sup>.

Ad un primo approccio alla disciplina in esame, può far riflettere il perché uno Stato così esiguo per dimensioni, come è appunto la Città del Vaticano, abbia dimostrato interesse a sottoscrivere accordi di natura internazionale che hanno dato impulso normativo e inizio alla prevenzione di questa particolare tipologia di reati finanziari, tipicamente perseguiti all'interno di contesti socio-economici del tutto diversi da quelli dello Stato Vaticano, e cioè caratterizzati da importanti flussi commerciali ed economie avanzate, idonee a creare le condizioni più favorevoli per il verificarsi di reati finanziari o di altra natura.

---

<sup>1</sup> Come viene dimostrato dall'evoluzione legislativa scandita dalle seguenti leggi:

- la legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo (30/12/2010, n. CXXVII)<sup>1</sup>;
- Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, n. CXXVII (25/1/2012 n. CLIX)<sup>1</sup>;
- Legge 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 dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, n. CXXVII (24/4/2012, n. CLXVI)<sup>1</sup>;
- la legge recante modifiche al Decreto del Presidente del Governatorato del 25 gennaio 2012, n. CLIX, confermato in Legge del 24 aprile 2012, n. CLXVI (14/12/2012, n. CLXXXV)<sup>1</sup>;
- la legge sulle norme complementari in materia penale (11/7/2013, n. VIII)<sup>1</sup>;
- la legge recante modifiche al codice penale e al codice di procedura penale (11/7/2013, n. IX)<sup>1</sup>;
- la legge sulle norme generali in materia di sanzioni amministrative (11/7/2013, n. X)<sup>1</sup>;
- Decreto del Presidente del Governatorato, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria (8/8/2013 n. XI)<sup>1</sup>;
- legge di conferma del decreto n. XI del presidente del governatorato, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell'8 agosto 2013 (8/10/2013, n. XVIII)<sup>1</sup>.

Se ci si fermasse ad una superficiale valutazione riguardo alle ordinarie esigenze normative richieste per la gestione dello Stato Vaticano, potremmo addirittura sostenere che l'attività legislativa, in particolar modo in materia penale, sia del tutto atipica, insolita o addirittura superflua. Tuttavia, il legislatore è chiamato ad una valutazione sia "interna" dei fatti che concretamente si potrebbero realizzare nella realtà in cui si trova ad operare (in questo caso nella realtà dello Stato Vaticano), che "esterna", poiché lo Stato Vaticano, allo stesso modo di quanto avviene nella maggior parte degli Stati moderni, ha da tempo avviato una politica di armonizzazione del diritto interno rispetto alle esigenze normative di carattere internazionale, che impongono la contestualizzazione delle singole realtà statali con il vasto scenario globale; tutto questo, in quanto non è possibile concepire un diritto statico e immutabile, incurante delle nuove necessità che la società mondiale richiede, mentre è necessario entrare in contatto con i sistemi normativi di altri Stati oppure, come in questo caso, internazionali, mediante convenzioni, regolamenti e altri strumenti di natura internazionale, affinché si possa condividere una comune politica repressiva dei reati.

Quello appena descritto è un fenomeno che, sin dall'inizio dell'anno duemila, ha occupato sempre di più la scena in ogni contesto dell'agire umano e va sotto la denominazione di "globalizzazione", un fenomeno di carattere intersettoriale, attraverso il quale l'economia, la politica, la cultura e soprattutto il diritto, tendono a collimare in un centro unico di condivisione, generando conseguenze di portata planetaria, che obbligano ad un'armonizzazione dei sistemi in particolar modo giuridici affinché possano conformarsi a determinati standard normativi internazionali, orientati alla realizzazione dell'«universalità del diritto»<sup>2</sup>.

In un simile contesto, il ruolo del diritto è dunque di primario ordine, in quanto, alla luce dei repentini cambiamenti a cui è sottoposta la realtà sociale, è proprio per mezzo del diritto che i giuristi hanno la capacità di guidare le società nel cambiamento, in modo tale che possa adattarsi ai nuovi bisogni all'interno di un contesto globale in continua trasformazione.

## **2. La riforma del sistema penale vaticano in rapporto con le convenzioni internazionali ratificate dalla santa sede**

Mediante l'emanazione delle nuove leggi penali<sup>3</sup>, ad opera della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano dell'11 luglio 2013, concernenti "*Norme complementari in materia Penale*" e "*Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*", nel piccolo Stato vaticano e più nello specifico nel suo ordinamento interno sono stati fatti importanti passi avanti nel processo di trasformazione ed innovazione nel quale, ormai da

---

<sup>2</sup> R. BORSARI, *Diritto punitivo sovranazionale come sistema*, IPOSA Gruppo Wolters Kluwer Italia Padova, 2007, 191-199.

<sup>3</sup> Concernenti *Norme complementari in materia Penale*, 11 luglio 2013, n. VIII (cfr. AAS Suppl. 84 (2013), 77-108); *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*, 11 luglio 2013, n. IX (cfr. AAS Suppl., 84, 2013, 109-131).

tempo, lo Stato della Città del Vaticano si trova coinvolto con il solo fine di garantire indipendenza all'esercizio del ministero della Santa Sede che richiede - a causa dei nuovi contesti giuridici e politici internazionali nel quale si trova coinvolta - assetti istituzionali ed ordinamentali all'avanguardia e sempre più simili a quelli degli Stati contemporanei.

La riforma tratta di leggi penali che, seppur non stravolgono l'assetto normativo preesistente, introducono nuove fattispecie di reato<sup>4</sup> provenienti da numerose convenzioni internazionali che la Santa Sede ha ratificato per conto dello Stato della Città del Vaticano e che adesso, mediante il corpo di leggi recentemente approvato, trovano applicazione ed attuazione c. d. di dettaglio nell'ordinamento interno vaticano. Tra le convenzioni di maggior interesse, ai fini dello studio affrontato in questa sede, meritano di essere ricordate:

- la Convenzione del 1984 contro la tortura e altre pene, o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- la Convenzione 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>5</sup>;

Tra le nuove fattispecie criminose introdotte nell'ordinamento interno è facilmente intuibile come alcune di queste possano sembrare eccessive o addirittura superflue alla luce del particolarissimo contesto, non soltanto giuridico ma anche territoriale, che caratterizza lo Stato della Città del Vaticano e per il quale, la punibilità di reati relativi ad esempio alla sicurezza della navigazione marittima<sup>6</sup>, come anche quelli contro la sicurezza delle piattaforme fisse, non riveste certamente né una priorità, né una necessità in relazione alla sua particolare funzione. Tuttavia, tali disposizioni trovano attuazione principalmente per assolvere agli obblighi assunti in ambito internazionale mediante la

---

<sup>4</sup> Nonostante l'innegabile novità di molte norme incriminatrici contenute in queste leggi, non sarebbe tuttavia corretto pensare che le condotte in esse sanzionate fossero in precedenza penalmente lecite. Esse venivano infatti comunque punite, sia pure in base a titoli di reato più generici ed ampi. L'introduzione delle nuove disposizioni vale invece ad individuare con maggiore certezza e definizione le fattispecie incriminate e così a soddisfare i parametri internazionali, adeguando le sanzioni alla specifica gravità dei fatti.

<sup>5</sup> Cfr. MAMBERTI P., Un titolo a parte è stato dedicato ai delitti contro l'umanità, tra cui il genocidio e gli altri crimini 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 30 a 35 anni.

<sup>6</sup> Cfr. *Legge sulle norme complementari in materia Penale*, 11 luglio 2013, n. VIII, Titolo VII rubricato "Delitti contro la sicurezza della navigazione marittima o aerea o contro la Sicurezza degli aeroporti o delle piattaforme fisse", nel quale sono puniti numerose fattispecie di reato del tutto nuove, come ad esempio: *Delitti contro la sicurezza della navigazione marittima o aerea* (art. 32), *Delitti contro la sicurezza degli aeroporti* (art. 33), *Delitti contro la sicurezza delle piattaforme fisse* (art. 34), *Pirateria* (art. 36), ecc.

sottoscrizione delle suddette convenzioni e conseguentemente, al fine di consentire l'eventuale estradizione di tutti coloro che, essendo stati accusati o condannati da parte delle autorità giurisdizionali straniere per fatti ritenuti delittuosi all'estero, si siano rifugiati all'interno delle mura dello Stato della Città del Vaticano con la speranza di trovarvi impunità, infatti, va rammentato che, l'istituto dell'extradizione trova attuazione soltanto nelle ipotesi in cui il reato contestato al soggetto rifugiato venga considerato delittuoso sia nell'ordinamento dello Stato in cui si trovi il reo, che nell'ordinamento dello Stato a favore del quale si compie l'extradizione (principio della c. d. "doppia punibilità"<sup>7</sup>). Per cui, nel caso di reati di grave entità, come ad esempio lo sono i crimini contro l'umanità, se qualcuno accusato di genocidio si rifugiasse all'interno della Città del Vaticano, non troverebbe alcuna impunità né alcun privilegio, in quanto l'ordinamento giuridico dello Stato riconosce formalmente questo tipo di reati.

Tra le nuove norme penali, particolarmente rilevanti sono quelle relative alla tutela dei minori, disciplinate dalla legge n. VIII dell'11 luglio 2013, che al Titolo II prevede gravi figure criminose tra le quali: la vendita di minore (art. 5), la prostituzione minorile (art. 6), la violenza sessuale su minori (art. 7), la pedopornografica (art. 10) e l'arruolamento di minori (art. 12); in questo modo, la Santa Sede, nell'ambito della sovranità esercitata sullo Stato della Città del Vaticano, ha dato risposte concrete al triste fenomeno degli abusi sessuali nei confronti dei minori che, da questo momento, trovano certa perseguibilità penale anche se, va ricordato, ciò non significa che prima dell'entrata in vigore di tali fattispecie criminose queste fossero penalmente lecite. Infatti, la punibilità di queste ultime, veniva comunque garantita grazie alla norma prevista dall'art. 9 della legge sulle fonti del diritto, mediante la quale, il giudice vaticano aveva il potere di punire penalmente anche quei fatti che, seppur non erano previsti dalla legge come reati, offendevano i principi della religione, della morale, dell'ordine pubblico o la sicurezza delle persone o delle cose, applicando pene di tipo generico ma comunque ricomprese entro determinati limiti di legge<sup>8</sup>. L'introduzione delle nuove disposizioni ha dunque avuto la particolare funzione - oltre a soddisfare i parametri internazionali richiesti - di garantire maggiore certezza e determinatezza del diritto intero dell'ordinamento vaticano, con particolare riguardo al principio generale di legalità.

E' interessante a questo punto, dedicare un breve riferimento a quanto è avvenuto in ambito internazionale subito dopo l'entrata in vigore della summenzionata normativa penale vaticana e, più in particolare, in occasione delle interrogazioni che il Comitato per i

---

<sup>7</sup> Il principio della doppia incriminazione è ritenuto uno dei più importanti in materia di estradizione; oltre ad essere previsto in quasi tutte le Convenzioni, è sancito anche dall'art. 13 comma 2 c. p. Secondo la prevalente dottrina il principio della doppia incriminazione si fonda su esigenze garantistiche. Per suo tramite il principio di legalità viene esteso dall'ordinamento interno al settore dell'extradizione (PISA P., *Previsione bilaterale del fatto nell'extradizione*, in *Annali della facoltà di giurisprudenza di Genova*, 1973, 147).

<sup>8</sup> Cfr. Legge sulle fonti del diritto, art. 9 rubricato "*Poteri del giudice in materia penale*", ai sensi del quale "*Qualora manchi qualunque disposizione penale e tuttavia sia commesso un fatto che offenda i principi della religione o della morale, l'ordine pubblico o la sicurezza delle persone o delle cose, il giudice può richiamarsi ai principi generali della legislazione per comminare pene pecuniarie sino ad Euro tremila, ovvero pene detentive sino a sei mesi, applicando, se del caso, le sanzioni alternative di cui alla legge 14 dicembre 1994, n. CCXXVII*".

Diritti del Fanciullo ha proposto alla Santa Sede, mediante le quali sono state rivolte numerose accuse fondate sulla fuorviante ed errata concezione della particolare natura della Santa Sede quale soggetto di diritto internazionale che ha aderito alla Convenzione sui Diritti del Fanciullo (nonché ai suoi protocolli facoltativi), in relazione alla distinzione con lo Stato della Città del Vaticano (anch'esso parte della medesima Convenzione) e con la Chiesa cattolica che, non essendo riconoscibile quale soggetto di diritto internazionale non può in alcun modo essere parte della Convenzione qui in commento, ed è quindi certamente esente da ogni obbligo da essa derivante<sup>9</sup>.

A tal proposito, il Comitato di Ginevra, dopo aver riconosciuto, seppur brevemente, i progressi compiuti sia a livello legislativo (con riferimento alle ultime leggi penali promulgate in Vaticano), che a livello istituzionale (con riguardo alla costituzione di un'apposita Commissione per la prevenzione della pedofilia annunciata da Papa Francesco, e la creazione di un ufficio speciale per l'applicazione degli accordi internazionali creata all'interno del Governatorato<sup>10</sup>), riteneva che i soggetti parte degli ordini religiosi cattolici, essendo legati al Papa da un rapporto di obbedienza<sup>11</sup>, aveva dichiarato che la Santa Sede – avendo firmando la Convenzione – si fosse impegnata a farla rispettare non solo sul territorio dello Stato della Città del Vaticano, ma anche alle singole persone e alle istituzioni poste sotto la guida della Chiesa cattolica<sup>12</sup>. Naturalmente, le accuse mosse dal Comitato sono state sin da subito chiarite da parte della Santa Sede che ha precisato, dopo aver evidenziato la sostanziale distinzione esistente rispetto allo Stato della Città del Vaticano e alla Chiesa cattolica, come le affermazioni

---

<sup>9</sup> Una situazione analoga è successivamente avvenuta in occasione della presentazione, da parte della Santa Sede, del Rapporto richiesto dal Comitato della Convenzione contro la Tortura (CAT), all'interno del quale a tal proposito si legge: "(...) Di fondamentale importanza è il fatto che la Santa Sede ha aderito a questa particolare Convenzione a nome e per conto della Città del Vaticano su cui esercita sovranità. Pertanto la responsabilità internazionale rispetto alle previsioni della Convenzione è di farla applicare limitatamente al territorio della Città del Vaticano. Il Comitato della CAT è chiaramente consapevole di questo fatto, trattandosi di una situazione prevista e regolata dal diritto internazionale. Pertanto, tutte le domande, le preoccupazioni, le osservazioni, siano esse positive o negative che riguardano l'attività della Chiesa cattolica nel mondo in relazione alla tortura e che possono essere poste durante la sessione del Comitato con la Santa Sede non sono direttamente giuridicamente pertinenti, perché gli obblighi di applicazione della Convenzione, come osservato sopra, sono specificamente limitati allo Stato della Città del Vaticano (...)" (cfr. Rapporto della Santa Sede al Comitato della Convenzione Contro la Tortura (CAT), Città del Vaticano, 2008, 1, in <http://www.ilfoglio.it/media/uploads/2011/Briefing%20santa20onu%28155488%29.pdf> [ultima consultazione 20/12/2014]).

<sup>10</sup> Cfr. SCARAMUZZI I., *Ecco le richieste Onu al Vaticano su pedofilia e tutela dei minori*, Vatican Insider (la Stampa), Città del Vaticano, febbraio 2014, 1; in <http://vaticaninsider.lastampa.it/vaticano/dettaglio-articolo/articolo/onu-un-onu-pedofilia-pedophilia-pedofilia-31853/> [ultima consultazione 20/12/2014].

<sup>11</sup> Secondo quanto previsto dai canoni 331 e 590 del codice di diritto canonico.

<sup>12</sup> Il Comitato riteneva che la Santa Sede, essendo la massima autorità nel governo della Chiesa cattolica, si era impegnata a far applicare la Convenzione anche nei confronti di tutti coloro che erano parte integrante della Chiesa cattolica, in particolare modo i sacerdoti e i religiosi che, come sappiamo, vivono e operano in tutto il mondo e non solo all'interno dello Stato della Città del Vaticano, quale unico soggetto di diritto internazionale formalmente vincolato alla Convenzione.

mosse a suo carico sono da considerarsi assolutamente infondate ed inaccettabili; infatti, non era possibile accettare l'idea secondo cui, l'efficacia della Convenzione avrebbe dovuto spiegare i suoi effetti anche nei confronti di tutti i sacerdoti presenti sia dentro che fuori lo Stato della Città del Vaticano, in quanto, sarebbe del tutto *"fuorviante pensare che la Santa Sede avesse giurisdizione su ogni membro della Chiesa cattolica"*<sup>13</sup>.

A questo punto, non si può non fare riferimento a quanto accaduto in relazione alle osservazioni fatte dal Comitato Onu contro la tortura, in merito al "Rapporto iniziale" presentato dalla Santa Sede nella qualità di parte dell'omonima Convenzione ratificata nel 2002<sup>14</sup>. Negli ultimi anni, infatti, il Comitato della summenzionata Convenzione ha affrontato questioni che solo indirettamente possono essere ricomprese nell'ambito del tema della tortura, attraverso un'attività interpretativa molto estensiva rispetto allo stesso testo normativo internazionale, come ad esempio è avvenuto mediante l'introduzione del dibattito sull'abuso dei minori, che infatti viene appositamente disciplinato dalla Convenzione sui Diritti del Fanciullo<sup>15</sup>. A seguito dell'incontro con la delegazione della

---

<sup>13</sup> A tal proposito, il capo della delegazione della Santa Sede, Mons. Silvano Maria Tomasi ha tenuto a sottolineare – dopo aver messo in guardia il Comitato da interpretazioni sbagliate in merito al raggio d'azione della Convenzione – che quest'ultima si applica allo Stato della Città del Vaticano, per cui non si può pensare che la Santa Sede abbia giurisdizione su ogni membro della Chiesa Cattolica e quindi *"le persone che vivono in un particolare Paese, sono sottoposte alla giurisdizione delle legittime autorità di quel Paese. Le autorità statali, sono obbligate a proteggere e, quando necessario, perseguire le persone sotto la loro giurisdizione."* La Santa Sede, ha osservato, *"esercita la stessa autorità su quanti vivono nella Città dello Stato Vaticano in accordo alle proprie leggi"*, e proprio perché rispetta i principi di autonomia e sovranità degli Stati, insiste che l'autorità statale che *"ha la legittima competenza, agisce come soggetto responsabile della giustizia, riguardo ai crimini e agli abusi commessi da persone sotto la propria giurisdizione"*. Ogni individuo, *"a prescindere dall'affiliazione ad una istituzione cattolica"*, ha detto ancora, *"è soggetto all'autorità particolare dello Stato in cui si trova"* (GISOTTI A., Mons. Tomasi: *Santa Sede fortemente impegnata contro la tortura, no a confronto ideologico*, in *Radio vaticana*, 05 maggio 2014; <http://www.news.va/it/news/mons-tomasi-santa-sede-fortemente-impegnata-contro> [ultima consultazione 20/12/2014]).

<sup>14</sup> Il Rapporto iniziale della Santa Sede sulla Convenzione contro la tortura (CAT) è stato presentato il 5 maggio 2014, nel rispetto della procedura ordinaria richiesta dalla Convenzione a tutti gli Stati che vi hanno aderito (155 in tutto); la Santa Sede vi ha aderito nel 2002 a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano (Cfr. CENTOFANTI S. Mons. Tomasi: *Convenzione tortura, riconosciuto impegno Santa Sede*, in *Radio vaticana*, 24 maggio 2014; <http://www.news.va/it/news/mons-tomasi-santa-sede-fortemente-impegnata-contro> [ultima consultazione 20/12/2014]).

<sup>15</sup> A tal proposito, durante un'intervista a Mons. Silvano Maria Tomasi, il capo della delegazione della Santa Sede ha osservato che *"nell'incontro avuto, il Comitato ha aperto la porta, per così dire, a una serie di domande sugli abusi sessuali commessi da persone che lavorano per la Chiesa perché l'articolo 16 della Convenzione parla di "trattamenti crudeli, inumani o degradanti". Gli abusi sessuali non sono, strettamente parlando, atti di tortura secondo la definizione dell'articolo 1, perché questo prevede che tali azioni siano compiute "da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisce a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito"*. *L'articolo 16, con una certa legittimità mi sembra, permette di discutere dell'abuso sessuale sui minori come azioni degradanti. Per questa ragione sono state sollevate domande sulla responsabilità della Chiesa riguardo a sacerdoti pedofili e a casi che sono avvenuti in vari Paesi del mondo. Ma si tratta di comportamenti disumani e non di tortura, che richiederebbe la partecipazione di funzionari dello Stato, ciò che i sacerdoti non sono"* (PAOLUCCI C., *La verità*

Santa Sede presso gli uffici Onu di Ginevra, il Comitato della Convenzione contro la tortura, dopo aver riconosciuto i risultati positivi compiuti dal legislatore vaticano, al fine di adattare l'ordinamento interno ai parametri internazionali<sup>16</sup>, ha avanzato alcuni rilievi critici riguardo alla questione degli abusi sui minori da parte di esponenti del clero, cadendo nuovamente in errore sulla distinzione esistente tra Stato vaticano, Santa Sede e Chiesa cattolica; nonostante fosse stato messo in guardia dal capo della delegazione vaticana presso l'Onu (Mons. Silvano Maria Tomasi), il quale aveva ribadito l'importanza di dare una corretta interpretazione sul raggio d'azione della medesima Convenzione, ricordando che essa *"si applica allo Stato della Città del Vaticano, e quindi le affermazioni colloquiali che identificano la Santa Sede con la Chiesa sono fuorvianti"*, specificando inoltre, che la Santa Sede *"non ha giurisdizione su ogni membro della Chiesa cattolica (...), e dunque le persone che vivono in un particolare Paese sono sottoposte alla giurisdizione delle legittime autorità di quel Paese"*<sup>17</sup>, questo significa che le persone appartenenti alla Chiesa cattolica sono sottoposte, nel caso di responsabilità penali per atti proibiti dalla Convenzione contro la tortura, alla giurisdizione dello Stato in cui l'evento criminoso è avvenuto; diversamente, si violerebbe la sovranità dello Stato in cui i soggetti appartenenti alla Chiesa si trovavano al momento del delitto.

Nel contrasto al fenomeno della tortura e a tutte le sue terribili implicazioni, la Santa Sede ha assunto esclusivamente l'obbligo di disporre le opportune misure legali all'interno del contesto normativo dello Stato della Città del Vaticano, tuttavia – già da molto tempo prima alla ratifica – la Santa Sede ha perseguito gli abusi sui minori, come anche altre tipologie di reato mediante la legge interna alla Chiesa, il Codice di Diritto Canonico che

---

*sul rapporto tra la Santa Sede e la comunità internazionale – Mons. Tomasi torna sul tema degli abusi e sulle misure di prevenzione applicate dal Vaticano. Ecco "l'altra faccia della medaglia" che non tutti conoscono, in <http://bs.servingsys.com/BurstingPipe/adServer.bs?cn=tf&c=19&mc=imp&pli=11846135876&> [ultima consultazione 20/12/2014]).*

<sup>16</sup> Sulla base di questa esigenza, è stata introdotta la normativa che disciplina il reato di tortura con *la legge sulle norme complementari in materia Penale*, n. VIII dell'11 luglio 2013, la quale ai sensi dell'art.3 dispone che *"Il pubblico ufficiale incaricato di funzioni giurisdizionali, di polizia giudiziaria o inerenti l'ordine pubblico, nonché chiunque agisca a titolo ufficiale con funzioni analoghe o simili, o sotto istigazione di questi, oppure con il suo consenso espresso o tacito, 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, ovvero 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, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.*

*2. La pena è aumentata della metà se dal delitto consegue una lesione grave ovvero il delitto è commesso in danno di un minore. La pena è raddoppiata se dal delitto consegue una lesione gravissima.*

*3. Se dal delitto deriva come conseguenza non voluta la morte della persona, la pena è della reclusione non inferiore a quindici anni.*

*4. Il delitto non sussiste quando il dolore o le sofferenze derivano da misure o sanzioni legittime, ad esse inerenti o da esse provocate".*

<sup>17</sup> GISOTTI A., Mons. Tomasi: *Santa Sede fortemente impegnata contro la tortura, no a confronto ideologico*, in *Radio vaticana*, 05 maggio 2014, 1; <http://www.news.va/it/news/mons-tomasi-santa-sede-fortemente-impegnata-contro> [ultima consultazione 20/12/2014].

legifera sui diritti e i doveri per ogni categoria di persone parte alla Chiesa cattolica, garantendo un diverso ed ulteriore livello di giurisdizione penale anche da parte delle autorità ecclesiastiche che consentono la punibilità di tutti i sacerdoti (e non solo) oltre che dall'autorità civile statale, anche da parte della Chiesa stessa<sup>18</sup>.

Alla luce di quanto appena riportato, occorre rilevare gli importanti passi avanti compiuti dalla Santa Sede sia in ambito nazionale che spirituale nella lotta alle ipotesi delittuose di abuso sui minori, come anche contro ogni forma di tortura, ribadendo però la fondamentale distinzione giuridica che riguarda la responsabilità della Santa Sede verso lo Stato della Città del Vaticano per il quale ha firmato le convenzioni<sup>19</sup>, da quello che è il ruolo morale della Santa Sede verso tutti coloro che si dicono cattolici; si tratta infatti di due cose estremamente diverse *“la giurisdizione legale e la responsabilità morale”*<sup>20</sup>.

### 3 - La normativa antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano

Da sempre, le attività illegali sono state in grado di insinuarsi e di inquinare le economie legali ed in particolare gli assetti economici finanziari statali ed internazionali. Tra le attività illegali di maggior rilievo, merita di essere menzionato il riciclaggio dei beni di provenienza illecita, e cioè un reato in grado di colpire le fondamenta delle società civili, mettendo in serio pericolo l'integrità, il funzionamento e la reputazione dei mercati finanziari nazionali e sovranazionali<sup>21</sup>.

La repressione di questo genere di reati prettamente economici e di nuova generazione, come ad esempio quelli di *insider trading*<sup>22</sup>, tra i quali rientrano anche i reati di riciclaggio, è una delle priorità dei moderni ordinamenti giuridici statali, come anche della Comunità internazionale; la repressione del fenomeno criminale, diventa quindi una

---

<sup>18</sup> A tal proposito, nel Rapporto presentato dalla Santa Sede al Comitato della Convenzione Contro la Tortura (CAT), all'accusa numero 3 si legge: *“La Santa Sede ha esercitato la sua giurisdizione spirituale e morale nella Chiesa cattolica attraverso l'implementazione di numerosi “pesi e contrappesi”, comprese le modifiche ai processi canonici per la rimozione dei sacerdoti che hanno perpetrato abusi sessuali su minorenni, e attraverso l'istituzione di una Commissione speciale per la protezione dei bambini. La Santa Sede esorta le autorità civili locali a perseguire giudizialmente coloro che hanno perpetrato tali reati”* (Rapporto della Santa Sede al Comitato della Convenzione Contro la Tortura (CAT), Città del Vaticano, 2008, 6, in <http://www.ilfoglio.it/media/uploads/2011/Briefi%20santa20onu%28155488%2%29.pdf> [ultima consultazione 20/12/2014]).

<sup>19</sup> La Santa Sede ha ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo nel 1990, mentre la Convenzione contro la Tortura nel 2002.

<sup>20</sup> GISOTTI A., Mons. Tomasi: Santa Sede fortemente impegnata contro la tortura, no a confronto ideologico, in *Radio vaticana*, 05 maggio 2014, 3; <http://www.news.va/it/news/mons-tomasi-santa-sede-fortemente-impegnata-contro> [ultima consultazione 20/12/2014].

<sup>21</sup> Cfr. A. GIOLITTI, *Antiriciclaggio: adempimenti per il professionista*, IPOSA Gruppo Wolters Kluwer Italia, Milano, 2014, 9-10.

<sup>22</sup> Termine di derivazione anglosassone utilizzato per designare il delitto di abuso di informazioni privilegiate. Nel contesto criminologico, è riconducibile ad ipotesi di reato come ad esempio l'aggiotaggio, il riciclaggio, ecc., tutti reati orientati alla manipolazione del mercato (Cfr. S. CANESTRARI, L. FOFFANI, *Il diritto penale nella prospettiva europea: quali politiche criminali per quale Europa? - Atti del convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola*, Giuffrè, Bologna, 2005, 222).

vera e propria emergenza che va ben oltre i confini dell'Unione Europea in quanto rappresenta la conseguenza negativa dell'esponentiale globalizzazione dei processi economici, i quali hanno favorito l'affermarsi di una criminalità senza frontiere, che ha necessariamente bisogno di essere contrastata ad ampio raggio, sia sul piano giuridico, attraverso norme guida che possano servire da paradigma per le successive legislazioni nazionali di attuazione (la c.d. normativa secondaria), che sotto un profilo operativo, apportando e proponendo strategie comuni per la repressione del fenomeno<sup>23</sup>.

Si è venuta così a costituire una corposa normativa europea<sup>24</sup>, formata da numerose convenzioni e risoluzioni, che si sono succedute negli ultimi trent'anni e che hanno perfezionato nel tempo la disciplina sul contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, tenendo conto dei continui cambiamenti dovuti in particolar modo al progresso tecnologico (ad esempio le nuove transazioni virtuali di denaro), favorendo questo genere di criminalità, di nuova generazione.

In uno scenario di globalizzazione e cooperazione internazionale di queste proporzioni, lo Stato della Città del Vaticano, per sua natura e funzione del tutto atipiche, non è direttamente interessato ad impegnarsi per il contrasto dei particolari reati qui in esame (riciclaggio e finanziamento del terrorismo), in quanto fenomeni essenzialmente legati a realtà economiche importanti - in termini di produzione e consumo - che maggiormente permettono il proliferare di queste particolari forme di reati.

Tuttavia, la Santa Sede, agendo in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, ha preso parte al percorso di adeguamento ai parametri internazionali - mediante convenzioni e regolamenti emanate da autorità internazionali - al fine di raggiungere un'uniformità del diritto per la prevenzione e la repressione di questo genere di attività criminose. A ben vedere però, quello della Sede Apostolica fu un impulso, dettato da esigenze non di tutela della stabilità dei mercati o della fiducia nel sistema

---

<sup>23</sup> Gli standard internazionali in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo prevedono l'istituzione in ciascun paese di una Financial Intelligence Unit (FIU), incaricata di ricevere segnalazioni di operazioni sospette e altre informazioni inerenti il riciclaggio, i connessi reati presupposto e il finanziamento del terrorismo, nonché di trasmettere i risultati di tali segnalazioni agli organi competenti per le successive investigazioni. Con il Motu Proprio *La sede apostolica* - emanato da Papa Benedetto XVI contestualmente alla legge antiriciclaggio del 2010 - è stata istituita l'Autorità d'informazione finanziaria (AIF) come Financial Intelligence Unit per lo Stato della Città del Vaticano.

<sup>24</sup> La quale inizia con il primo atto internazionale di matrice comunitaria sul tema del riciclaggio ed altri problemi ad esso connessi, ovvero la *Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa* (del 27 giugno 1980), rubricata: "*Misure contro il trasferimento e la custodia di fondi di origine criminale*"; questa prevedeva un diretto intervento, da parte di ogni Stato membro, sui rispettivi sistemi bancari per evitare ipotesi di reato di riciclaggio. Seguirono poi numerosi atti internazionali quali: la *Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope*, adottata a Vienna il 19 dicembre 1988 (in essa la comunità internazionale si impegnò nella repressione del riciclaggio limitatamente al denaro derivante dal traffico di droga); la *Dichiarazione dei principi di Basilea* del 12 dicembre 1988; le *Quaranta Raccomandazioni*, contenute nel rapporto presentato dal GAFI (Gruppo d'azione finanziaria internazionale), che è il più autorevole organo internazionale per la prevenzione ed il contrasto al riciclaggio; la *Convenzione sul riciclaggio* approvata l'8 novembre 1990; la *Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee* del 10 giugno 1991, modificata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio con la *Direttiva 2001/97/CE* (4 dicembre 2001); la *Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2005/60/CE* (26 ottobre 2005); la *Direttiva della Commissione Europea 2006/70/CE* (1° agosto 2006).

finanziario globale (minacciate dal riciclaggio di danaro “sporco”), ma più precisamente – come ha ben sottolineato il Santo Padre Francesco – al fine di contrastare quelle “attività criminose che minacciano la dignità umana, il bene comune e la pace”<sup>25</sup>, e soprattutto perché la Santa Sede ha da sempre rappresentato per molti Stati, ed in generale per la Comunità internazionale, un punto di riferimento comune estremamente apprezzato che ha sempre “levato la sue voce per esortare tutti gli uomini di buona volontà, e soprattutto i responsabili delle Nazioni, all’impegno nell’edificazione”<sup>26</sup>, anche attraverso interventi legislativi di questo tipo, di una convivenza civile, giusta ed onesta, in una società rispettosa dei valori quali: la pace, la giustizia e il bene comune, in cui non possono essere trascurati o attenuati i “principi dell’etica sociale, quali la trasparenza, l’onestà e la responsabilità”<sup>27</sup>.

Per volontà della Santa Sede, lo Stato della Città del Vaticano, pur non essendo membro dell’Unione Europea, ha iniziato quindi ad instaurare anche in questa materia sempre più fitte relazioni con l’Unione europea (relazioni iniziate da Papa Benedetto XVI nel 2009 e oggi portate avanti da Papa Francesco), come ci dimostra la più recente normativa sul riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo.

Il primo passo che ha determinato un “contatto” tra ordinamento vaticano e ordinamento europeo si è avuto il 29 dicembre 2000, quando lo Stato della Città del Vaticano (rappresentato dalla Santa Sede) e l’Unione europea (rappresentata dalla Commissione europea e dalla Repubblica italiana) hanno stipulato la Convenzione monetaria<sup>28</sup>, con la quale lo Stato Vaticano ha adottato la moneta dell’Euro come moneta ufficiale e si è impegnato a dare attuazione, “mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti”<sup>29</sup>, alla normativa europea in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio

---

<sup>25</sup> **P.P. FRANCESCO**, *Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio* (11 luglio 2013), in *L’Osservatore Romano* 12 luglio 2013; VII, 7.

<sup>26</sup> **P.P. BENEDETTO XVI**, *Lettera Enciclica “Caritas in veritate”* (29 giugno 2009), in *AAS* 101 (2009), 645.

<sup>27</sup> **P.P. BENEDETTO XVI**, *o.c.*, 692.

<sup>28</sup> Tale Convenzione è stata in parte integrata dalla successiva Convenzione monetaria del 19 dicembre 2009 la quale, ai sensi dell’art. 8 comma 1, prevede che “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: a) banconote e monete in euro; b) 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. (...)”, per cui lo Stato vaticano si impegna a recepire, le disposizioni contenute nella c.d., “terza” Direttiva comunitaria 2005/60/CE, relativa alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Va inoltre ricordato che, a seguito della ratifica della medesima Convenzione, la Santa Sede ha conseguentemente aderito anche ad altri accordi, quali: la *Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di narcotici e sostanze psicotrope* (Vienna 1988); la *Convenzione Internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo* (ONU, New York 1999) e *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale* (Palermo 2000), affinché lo Stato della Città del Vaticano abbia un ordinamento interno perfettamente uniformato agli standard internazionali ed in particolar modo europei, nonostante non rientri tra gli Stati membri dell’Unione, ragion per cui l’interesse all’armonizzazione dell’ordinamento vaticano con quello internazionale è probabilmente da rinvenirsi nel ruolo che la Sede Apostolica ha nel contesto europeo cioè di osservatore permanente del Consiglio d’Europa (Cfr. **M.C. FOLLIERO**, *La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell’art. 17 del TUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiese, Stato e Unione Europea*, in *Rivista telematica* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 11 novembre 2013, 16 [ultima consultazione 20/10/2014]).

<sup>29</sup> Convenzione Monetaria (2010/28/05); art. 8 comma 1.

e del finanziamento del terrorismo, nonché di frode e falsificazione dei mezzi di pagamento in contante o di altra natura<sup>30</sup>.

Sulla base di questi presupposti, la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano ha emanato la prima legge di attuazione delle disposizioni comunitarie, la “Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo”<sup>31</sup> (n. CXXVII), entrata in vigore il 1 aprile del 2011. Questa si occupa di introdurre nell’ordinamento vaticano la repressione non soltanto dei reati posti nella rubrica della norma, ma di ulteriori gravi reati, che indirettamente potrebbero essere implicati con i primi.

Sotto il profilo tecnico/giuridico la legge CXXVII contiene alcune importanti innovazioni, tra le quali:

a) l’ampliamento del Codice penale vaticano mediante nuove fattispecie di reato<sup>32</sup>;

b) l’introduzione di sanzioni a carico dei cittadini vaticani e dei dipendenti della Santa Sede.

mentre sul piano applicativo si individuano:

a) i destinatari degli obblighi previsti dalla legge (persone fisiche e giuridiche, enti ed organismi di qualsiasi natura) esercenti professionalmente determinate attività aventi natura finanziaria<sup>33</sup>;

---

<sup>30</sup> Cfr. Convenzione Monetaria (2010/C 28/05); art. 8 comma 1. Con tale normativa sono state inoltre emanate tre nuove leggi:

- *La legge sulla frode e contraffazione di banconote e monete in euro*; la quale risponde all’esigenza di costituire una solida rete di protezione legale delle banconote e delle monete in euro contro la falsificazione. Ciò comporta procedure di ritiro dalla circolazione di banconote e monete false, il rafforzamento delle misure sanzionatorie penali, nonché forme di cooperazione in sede europea ed internazionale. La legge in materia di banconote e monete in euro contiene, infine, disposizioni relative all’applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione di talune regole in esse previste (Cfr. **G. RIVETTI**, *Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio. Produzione legislativa tra specificità funzionali e complessità strutturali in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2013, 8. [ultima consultazione 29/06/2014]).

- *La legge 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*;

- *La legge riguardante la faccia, i valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d’autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione*.

Il processo di elaborazione delle citate leggi è stato condotto con l’assistenza del Comitato misto, previsto dall’art. 11 della Convenzione Monetaria, e composto da rappresentanti della Commissione europea, della Repubblica italiana e della Banca centrale europea (Cfr. Comunicato della Segreteria di Stato, in *L’Osservatore romano*, 31 dicembre 2012, 8).

<sup>31</sup> *AAS Suppl.*, 25 (2010), 167-201; successivamente modificata nel gennaio del 2012 (con decreto del Presidente del Governatorato, n. CLIX del 25 gennaio 2012, poi confermato con legge n. CLXVI del 24 aprile 2012), ed infine modificata (con la legge n. CLXXXV del 14 dicembre 2012).

<sup>32</sup> Quali ad esempio: *Abuso di informazioni privilegiate* (art. 12); *Dei delitti contro la libertà, la tratta di persone* (art. 14); *Contrabbando* (art. 17); *Tutela dell’ambiente* (art. 18); *Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope* (art. 20); ecc. (Cfr. Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo n. CXXVII, in *AAS. Suppl.*, 25 (2010), 167-201).

<sup>33</sup> Cfr. legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010, art. 2.

b) le sanzioni amministrative pecuniarie per i casi di violazione degli obblighi sanciti.

Lo stesso giorno della promulgazione della legge in esame (il 30 dicembre 2010), il Papa Benedetto XVI, mediante Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio *“La Sede Apostolica”*, ha inoltre compiuto un'estensione della giurisdizione vaticana<sup>34</sup> oltre i confini dello Stato, prevedendo che la legge n. CXXVII e le sue future modifiche avessero *“vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede ove essi svolgano le attività di cui all'art. 2 della medesima Legge”*<sup>35</sup>.

L'estensione della competenza a giudicare (limitatamente ad ipotesi di reato previsti dalla summenzionata legge) anche soggetti facenti parte dell'ordinamento canonico è certamente una peculiarità grazie alla quale la Santa Sede dimostra l'interesse a far fronte a questo genere di criminalità, coinvolgendo entità che nella maggior parte dei casi, pur avendo sede al di fuori delle mura vaticane, restano pur sempre soggetti di diritto canonico e quindi sottoposti ai controlli ed agli eventuali interventi di repressione dei reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Con il medesimo atto, il Papa (Benedetto XVI) aveva altresì costituito l'Autorità d'Informazione Finanziaria<sup>36</sup> (AIF), un organo principalmente preposto a svolgere attività di controllo e segnalazione di operazioni sospette, idonee ad avere una connessione con il riciclaggio, l'autoriciclaggio o con il finanziamento del terrorismo.

All'Autorità d'Informazione Finanziaria è stato quindi attribuito un ruolo di primario ordine nella lotta ai reati economico-finanziari la quale, come sopra ricordato, ha interessato anche la Curia Romana e tutti gli Organi e gli Enti dipendenti dalla Santa Sede, anch'essi sottoposti alle attività ordinariamente svolte dall'Autorità d'Informazione Finanziaria che, considerando la possibilità di svolgere le sue funzioni sia presso la Santa Sede che presso lo Stato della Città del Vaticano, allo stesso tempo ha una personalità giuridica sia canonica che civile vaticana<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> In merito all'estensione della giurisdizione vaticana, il Prof. G. Dalla Torre ritiene che: *“L'estensione della giurisdizione vaticana oltre i confini dello Stato non deve sorprendere. Si tratta di un 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 statuale, finisce ormai per assumere le funzioni di Autorità giudiziaria ultrastatale. La sua giurisdizione si estende oltre lo Stato; (...)”* (G. DALLA TORRE, *Aspetti della giustizia vaticana*, in Rivista telematica (www.statoe.chiese.it), maggio 2013, 20 [ultima consultazione 16/10/2014]).

<sup>35</sup> Cfr. P. P. BENEDETTO XVI, Motu Proprio *La Sede Apostolica*, 30 dicembre 2010, in AAS 103 (2011), 7-9.

<sup>36</sup> Il Motu Proprio *La Sede Apostolica*, istituisce l'autorità di Informazione Finanziaria e rimanda all'apposita normativa che la regola, infatti al punto b): *“costituisco 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 unitamente alla personalità civile vaticana, ed approvandone lo Statuto, che è allegato al suddetto Motu Proprio.

<sup>37</sup> Cfr. A. SARAI, *L'istituzione dell'Autorità di informazione finanziaria (AIF): l'impegno della Santa Sede nel contrasto degli illeciti finanziari*, in *www.iuscanonicum.it*, 2013, 2 [ultima consultazione 13/12/2014]; Circa la qualificazione giuridica dell'Autorità di Informazione Finanziaria, l'autore 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

Proseguendo nell'analisi evolutiva della normativa vaticana antiriciclaggio, un punto di svolta è stato senza alcun dubbio segnato dall'azione di controllo da parte degli ispettori del Moneyval<sup>38</sup> sulle attività finanziarie svolte all'interno dello Stato della Città del Vaticano; infatti, a seguito dell'attività di armonizzazione già avviata dal legislatore vaticano, al fine di uniformarsi agli standard internazionali per la prevenzione ed il contrasto, sia al reato di riciclaggio che al finanziamento del terrorismo, la Santa Sede ha richiesto al Consiglio d'Europa – presso il quale è osservatore permanente – che vengano esercitate le attività di controllo e di valutazione da parte del Moneyval, organismo nato in seno al Consiglio stesso e composto da un Comitato di esperti per la valutazione delle misure di contrasto al riciclaggio di denaro ed al finanziamento del terrorismo, affinché ci si accerti che gli Stati membri (e coloro che richiedono di essere sottoposti alle medesime misure di controllo) dispongano di sistemi efficaci contro questo genere di reati e soddisfino gli standard internazionali in questo ambito<sup>39</sup>, con particolare riguardo ai criteri stabiliti dalle Raccomandazioni del GAFI<sup>40</sup>.

Quella svolta dal Moneyval è quindi un'attività orientata ad includere o meno uno Stato – ed in questo caso lo Stato della Città del Vaticano - nella *white list* (stilata dall'OSCE<sup>41</sup>) degli Stati c.d. "virtuosi"<sup>42</sup>, ovvero quegli Stati che cooperano con le politiche

---

canonica pubblica, ai sensi del can. 116 del Codice di diritto canonico, secondo cui "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". Essendo eretta come persona giuridica canonica, l'Autorità ha quindi la facoltà di esercitare le proprie competenze nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli Organismi e gli Enti della Santa Sede che svolgono attività finanziaria, secondo quanto previsto dalla legge vaticana n. CXXVII.

<sup>38</sup> Il Moneyval è il principale organo di monitoraggio riconosciuto a livello europeo in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo. L'organismo nasce nel 1997 nell'ambito del Consiglio d'Europa, per fornire una valutazione indipendente agli Stati che si sottopongono ad essa. La Santa Sede il 24 febbraio 2011 ha inoltrato domanda di adesione al Segretariato generale del Consiglio d'Europa ed in seguito il Comitato dei ministri ha accolto la domanda il 6 aprile 2012 (Cfr. **A. SARAI**, *Nuova governance finanziaria per la Santa Sede*, in *Sicurezza e Giustizia*, vol. II, Lex et Ars Editore, Roma, 2014, 32, nt. 3).

<sup>39</sup> **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 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, <http://www.olir.it/areetematiche/15/documents/durisotto%20%20252265//5845014.pdf>, 2014, 6 [ultima consultazione 12/11/2014].

<sup>40</sup> Ulteriori requisiti vincolanti per l'attività di valutazione e monitoraggio del Comitato *Moneyval* sono un sistema giuridico: che assicuri la confisca dei proventi illeciti; che crei un'istituzione di vigilanza finanziaria capace di individuare ipotesi sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; che assicuri l'espletamento delle 49 raccomandazioni GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale del Fondo Monetario Internazionale) 16 delle quali essenziali (definite *core*) e le restanti considerate raccomandazioni chiave (*key*).

<sup>41</sup> L'OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) ha costituito tre liste diverse (black, gray and white) all'interno delle quali vengono collocati gli Stati di tutto il mondo, considerando i diversi livelli di cooperazione nella lotta al riciclaggio ed ai reati economico-finanziari. La white-list contiene quaranta Stati che rappresentano i Paesi maggiormente virtuosi in quanto allineati agli standard dell'OSCE (Cfr. **M. LEMBO**, *Antiriciclaggio*, Maggioli Editore, Rimini, 2012, 350).

antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo per mantenere tra di loro rapporti finanziari trasparenti.

Al fine di semplificare la comprensione dei motivi che stanno alla base delle numerose riforme della legge n. CXXVII del 2010, occorre menzionare le attività che il Comitato del Moneyval ha svolto dal momento in cui la Santa Sede ha richiesto al Consiglio d'Europa che la Santa Sede e lo Stato Vaticano venissero sottoposti all'occhio vigile di tale ente europeo, fino ad oggi; in concreto gli interventi in esame sono stati due (il primo nel mese di novembre del 2011 ed il secondo nel mese di gennaio del 2012), al termine dei quali, il Moneyval ha puntualmente stilato un Rapporto finale<sup>43</sup> (del 4 luglio 2012) come forma di riepilogo del lavoro svolto, in cui ha documentato gli esiti del controllo, evidenziando in particolare le eventuali necessità di natura legislativa idonee a migliorare l'efficacia applicativa della legge preesistente.

Bisogna però considerare che il legislatore vaticano era intervenuto prima ancora che venisse pubblicato il suddetto Rapporto, adeguando la normativa alla luce delle indicazioni fornite dagli ispettori Moneyval in seguito al primo controllo effettuato sul sistema all'epoca in vigore in Vaticano (e cioè sulla legge n. CXXVII del 2010), all'esito del quale si erano riscontrati numerosi punti critici che avevano inoltre favorito la celere riforma e l'emanazione della nuova legge n. CLXVI entrata in vigore nell'aprile 2012 (di attuazione del precedente decreto n. CLIX del Presidente del Governatorato), riscrivendo quasi *ex novo* la precedente normativa.

Tornando alla pubblicazione del primo Rapporto Moneyval, in esso furono riportati, da una parte, gli elogi per i progressi che la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano in poco tempo avevano fatto, dall'altra parte venivano indicati gli indirizzi da seguire al fine di migliorare il sistema<sup>44</sup> allora in vigore. E' iniziato così un processo fatto di continui adattamenti del sistema effettuate dal legislatore vaticano che oggi opera al servizio della volontà riformatrice del Santo Padre Francesco, particolarmente attento, come lo era stato anche il suo predecessore, al contrasto dei reati economico-finanziari; per queste ragioni, sono state emanate le tre leggi dell'11 luglio 2013 (nn. VIII, IX e X) relative alla riforma del sistema penale vaticano (sia sostanziale che processuale), che ha introdotto nuove forme di reato, ma soprattutto, l'emanazione del decreto n. XI dell'8 agosto 2013<sup>45</sup>,

---

<sup>42</sup> **M. C. FOLLIERO**, *La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell'art. 17 del TUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiese, Stato e Unione Europea*, in *Rivista telematica* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 11 novembre 2013, 2 [ultima consultazione 20/10/2014].

<sup>43</sup> Cfr. Rapporto Moneyval, *Mutual Evaluation Report della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano* (paragrafi 3 e 4), 7, 8; anche **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*, in *Diritto ecclesiastico*, Frabrizio Serra Editore, Roma, 2012, 209 - 210.

<sup>44</sup> Ed auspicava, tra l'altro, l'attribuzione di poteri più incisivi per l'AIF e una maggiore possibilità di controllo e di trasparenza nei confronti delle principali istituzioni finanziarie della Santa Sede, l'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA) (Cfr. **A. SARAIS** *Nuova governance finanziaria per la Santa Sede*, in *Sicurezza e Giustizia*, vol. II, Lex et Ars Editore, Roma, 2014, 32).

<sup>45</sup> Cfr. *AAS Suppl.*, 23 (2013), 145-205; lo stesso giorno, Papa Francesco ha emanato il Motu Proprio *La promozione dello sviluppo*, che ha comportato un decisivo salto di qualità per il complessivo sistema dei controlli e della vigilanza in campo economico e finanziario (pur ponendosi espressamente in continuità con

in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, successivamente confermato dalla legge n. XVIII, promulgata l'8 ottobre 2013.

Si tratta di un testo legislativo molto articolato e complesso, che di fatto ha colmato le lacune indicate nel precedente Rapporto Moneyval del 2012 e che si aggiunge ad una lunga serie di norme poste sul percorso di adeguamento dell'ordinamento interno vaticano ai parametri internazionali ed, in particolar modo, alle Raccomandazioni del GAFI<sup>46</sup>; quest'ultima legge rappresenta il più recente intervento legislativo in materia di prevenzione e contrasto dei crimini di natura economico-finanziaria e potrebbe essere considerata, sulla scorta di quanto il Comitato del Moneyval aveva richiesto, un vero e proprio "testo unico in materia finanziaria"<sup>47</sup> dello Stato della Città del Vaticano, anche se, va altresì ricordato, che nonostante tale legge abbia riscritto parte del precedente testo legislativo di riferimento (n. CLXVI del 2012), essa non è in grado di sostituirsi interamente all'assetto normativo preesistente, stratificatosi negli anni a seguito di periodiche aggiunte e di rimaneggiamenti da parte del legislatore vaticano.

#### 4 - La normativa vigente (premessa)

Gli esperti del Moneyval il 4 luglio 2012 (dopo aver compiuto due visite di controllo in Vaticano) hanno redatto e pubblicato un primo Rapporto con la funzione di riassumere ciò che è stato fatto, e ciò che si doveva ancora fare affinché si concretizzassero gli impegni assunti dalla Santa Sede (per conto dello Stato della Città del Vaticano) in merito alla lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo; al suddetto Rapporto, il 9 dicembre 2013, è seguita la pubblicazione del *First Progress Report*, un secondo documento all'interno del quale sono stati illustrati i progressi legislativi fino a quel momento compiuti dal legislatore vaticano, che ha operato alla luce dei suggerimenti dei valutatori del

---

l'azione già intrapresa in questo ambito a partire dal Motu Proprio del 30 dicembre 2010 di Benedetto XVI); infatti con esso si dispone, in termini generali, che i Dicasteri della Curia romana e tutti gli organismi dipendenti dalla Santa Sede, nonché le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello SCV, sono tenuti ad osservare le disposizioni vaticane in materia di vigilanza prudenziale prevista per tutti gli enti che svolgono attività di natura finanziaria: tale funzione di vigilanza è stata ampliata in capo all'AIF mediante il medesimo Motu Proprio che ha inoltre istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) (Cfr. P. P. FRANCESCO, Motu Proprio *La promozione dello sviluppo*, 8 agosto 2013, in *L'Osservatore Romano*, 9 agosto 2013, 1).

<sup>46</sup> Il GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale del Fondo Monetario Internazionale), fondato nel 1989, è un organismo intergovernativo nato con lo scopo di creare e mantenere una strategia comune per la lotta contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo. Negli anni '90, il GAFI ha emanato quaranta raccomandazioni (ad esse oggi se ne aggiungono altre nove dedicate non tanto al riciclaggio, quanto al problema del terrorismo, un fenomeno che è rientrato solo in un secondo momento tra le competenze dell'ente internazionale) per definire le regole di base, comuni a tutti i Paesi aderenti, per il contrasto di questa forma particolare di crimine (Cfr. R. CARMINE, *Antiriciclaggio*, Giuffrè, Milano 2008, 15).

<sup>47</sup> D. MAMBERTI, *Articolo esplicativo sulla legge n. XVIII dello Stato della Città del Vaticano in materia di trasparenza, vigilanza e informazione finanziaria*, in [http://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat/state2013documents/rseg-st.0mamberti-articolo-esplicativo\\_it.html](http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat/state2013documents/rseg-st.0mamberti-articolo-esplicativo_it.html), 3 [ultima consultazione 12/11/2014].

Moneyval<sup>48</sup>. In questa prospettiva, le più importanti innovazioni in materia si possono rilevare a partire dal Motu Proprio “*La promozione dello sviluppo*”, promulgato da papa Francesco l’8 agosto 2013.

## 5 - Il motu proprio “*la promozione dello sviluppo*”

Il primo atto che certamente ha contribuito, o meglio ha iniziato, l’opera di adattamento della normativa vaticana (per il contrasto del riciclaggio del finanziamento del terrorismo), in vista dell’imminente pubblicazione del *First Progress Report*, è stato il Motu Proprio “*La promozione dello sviluppo*”.

Con soli quattro articoli, il Sommo Pontefice ha quindi promulgato un documento in assoluta coerenza e continuità con l’azione già intrapresa in questo ambito mediante il *Motu proprio* del 30 dicembre 2010 per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario, dal suo predecessore, il papa emerito Benedetto XVI, con il quale ha condiviso la medesima linea di pensiero.

In particolare il Pontefice, mediante il suddetto Motu Proprio, ha introdotto tre importanti novità:

1. viene estesa ai Dicasteri della Curia Romana e a tutti gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché alle organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano, l’applicazione delle leggi vaticane in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo - confermando sostanzialmente quanto aveva già disposto il Motu Proprio di papa Benedetto XVI il 30 dicembre 2010<sup>49</sup> – ma soprattutto vengono estese tutte le misure che verrebbero attuate contro i soggetti che potrebbero minacciare la pace o la sicurezza internazionale<sup>50</sup>;
2. si istituisce la funzione di vigilanza prudenziale<sup>51</sup>, rientrate nelle competenze dall’Autorità d’informazione finanziaria che, da questo momento, è chiamata a

---

<sup>48</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*, in *Osservatorio Costituzionale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti* [www.olir.it/areetematiche//documents//durisott-/457678/.pdf](http://www.olir.it/areetematiche//documents//durisott-/457678/.pdf), 6. [ultima consultazione 12/11/2014].

<sup>49</sup> Cfr. **P. P. BENEDETTO XVI**, Motu Proprio “*La Sede Apostolica*”, 30 dicembre 2010, in *AAS*, 103 (2011), 7-8, ed in particolare: “*Con la presente Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio: a) stabilisco che la suddetta Legge dello Stato della Città del Vaticano e le sue future modificazioni abbiano vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede ove essi svolgano le attività di cui all’art. 2 della medesima Legge;*”.

<sup>50</sup> Cfr. **P. P. FRANCESCO**, Motu Proprio “*La promozione dello sviluppo*”, 8 agosto 2013, art. 1 lett. b).

<sup>51</sup> Cfr. *o. c.*, lett. c). A tal proposito, occorre ricordare che il mancato rispetto degli obblighi in materia di vigilanza e regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un’attività di natura finanziaria da parte dei soggetti tenuti ad osservarli è punito col medesimo regime sanzionatorio esistente per la vigilanza e regolamentazione per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del

svolgere un'attività di supervisione globale di tutti quegli enti che di fatto esercitano professionalmente un'attività di natura finanziaria e che quindi potrebbero essere esposti a particolari fattispecie di reati economico-finanziari. Tale nuova previsione dà così applicazione ad una delle raccomandazioni del Comitato Moneyval e allo stesso tempo mira a rafforzare la funzione di vigilanza e di regolamentazione propria dell'Autorità di Informazione Finanziaria;

3. del tutto nuova è stata, invece, l'istituzione del Comitato di Sicurezza Finanziaria, quale organismo di coordinamento delle Autorità competenti della Santa Sede e dello SCV *"in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa"*<sup>52</sup>.

Allegato al medesimo Motu Proprio, il Pontefice inserisce anche lo statuto del nuovo Comitato, che all'art. 2 ne disciplina le funzioni, delineando un sostanziale ridimensionamento delle funzioni fino ad allora proprie della Segreteria di Stato, che cede al Comitato il compito di coordinare *"l'adozione ed il regolare aggiornamento di politiche e procedure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa"*<sup>53</sup>.

Questo di papa Francesco rappresenta certamente un ulteriore passo avanti ed una più convinta adesione, da parte della Santa Sede, agli sforzi che, ormai da tempo, vengono portati avanti per garantire sempre maggiore sicurezza nei sistemi finanziari nazionali ed internazionali. Come ha ricordato padre Federico Lombardi: *"si tratta di portare avanti, perfezionare e allargare tutto quel lavoro di inserimento dello Stato della Città del Vaticano e della Santa Sede nel sistema internazionale di controlli e di sicurezza per quanto riguarda tutte le attività di carattere economico-finanziario (...)"*<sup>54</sup>; affinché possa concretizzarsi l'obiettivo di *"promozione dello sviluppo umano integrale"*<sup>55</sup> che, anche attraverso un corretto uso delle attività economico-finanziarie, può giungere alla realizzazione del bene comune.

## 6 - La legge n. XVIII, dell'8 ottobre 2013

In data 8 ottobre 2013, la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano ha approvato la legge n. XVIII, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria. Tuttavia, tali norme, al momento della loro promulgazione, erano già in vigore mediante il decreto n. IX, adottato con urgenza

---

terrorismo (Cfr. *Rapporto annuale Autorità di informazione finanziaria*, anno II/2013, Città del Vaticano, 2014, 12).

<sup>52</sup> Cfr. *ivi*, art. 4.

<sup>53</sup> Cfr. Statuto del Comitato di Sicurezza Finanziaria art. 2 comma 1, lett. d); in P. P. FRANCESCO, Motu Proprio *"La promozione dello sviluppo"*, 8 agosto 2013.

<sup>54</sup> F. LOMBARDI, *Intervista alla Radio Vaticana*, 9 agosto 2013, in [http://it.radiovaticana.va/524/2013/08/09/santa\\_sede%2C\\_/it1-776042](http://it.radiovaticana.va/524/2013/08/09/santa_sede%2C_/it1-776042) [ultima consultazione 10/11/2014].

<sup>55</sup> P. P. FRANCESCO, *Preambolo*, Motu Proprio *"La promozione dello sviluppo"*, 8 agosto 2013.

esattamente due mesi prima da parte del Presidente della Pontificia Commissione (il Card. Giuseppe Bertello), conseguentemente alla promulgazione del Motu Proprio di Papa Francesco.

La nuova legge ha segnato un traguardo fondamentale nel processo di perfezionamento dell'ordinamento interno vaticano in materia di gestione delle finanze e di prevenzione al crimine che in questi ambiti, come si è avuto modo di vedere, può verificarsi; infatti, a tal proposito, è interessante notare come i progressi apportati dalle recenti legge siano stati ben accolti dalle più importanti agenzie internazionali di rating. Esse hanno il compito di monitorare ed accertare che il funzionamento finanziario degli Stati sia più o meno conforme a tutte le indicazioni ed alle linee guida che in questo ambito vengono fornite all'Unione Europea, all'OCSE e alle Nazioni Unite. Un posto particolare si deve riconoscere all'Agenzia europea Standard Ethics che, a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge n. XVIII, ha pubblicato un comunicato,<sup>56</sup> nel quale ha rilevato un ridimensionamento della distanza tra lo Stato Vaticano e la normativa internazionale in materia di trasparenza e di rendicontazione delle proprie istituzioni finanziarie<sup>57</sup>, ed inoltre, una maggiore collaborazione nel processo di "*crescita della Comunità internazionale*"<sup>58</sup>, al fine di predisporre un'efficace "*rete di protezione contro le operazioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo*"<sup>59</sup>.

Ma venendo adesso all'esame di quelle parti della disciplina in cui il legislatore ha modificato e, in rari casi, integrato l'assetto normativo del 2012 (legge n. CLXVI), non si può non partire dai soggetti o meglio dalle persone, sia esse fisiche o giuridiche, destinatarie della legge n. XVIII del 2013, e dei relativi obblighi e sanzioni da questa prescritti.

## 7 - Alcune precisazioni: "autorità pubbliche" e "persone giuridiche"

Convenzionalmente si suole distinguere il soggetto "Autorità pubblica", da quello di "persona giuridica", ognuno dei quali risponde ad un regime di obblighi differente; l'attuale legge, dopo aver abrogato entrambe le definizioni riconducibili a questi soggetti (contenute nella precedente legge n. CLXVI del 2012), ne riformula di nuove, ed in

---

<sup>56</sup> In tale comunicato, l'agenzia di rating Standard Ethics ha inoltre allegato lo schema che indica gli Standard Ethics Ratings, ovvero le valutazioni finali, sul livello di conformità degli Stati ai principi etici "standard" internazionali, riconoscendo lo Stato della Città del Vaticano, in una posizione di pregio, tra i massimi livelli previsti e contrassegnato dalle lettere EE, su una scala di otto livelli, quali: EEE; EEE-; EE +, EE, EE-, E +, E, E-; in <http://www.standardethics.eu/home/57?language28/=ita> [ultima consultazione 20/11/2014].

<sup>57</sup> Cfr. F. CECCHI, *Elevato lo Standard Ethics Rating (SER) attribuito allo Stato della Città del Vaticano – Comunicato stampa 28 ottobre 2013, Londra 2013, 4;* in [http://www.standardethics.eu/home/admin/piani/38/documents/PressRelease\\_Rating\\_SCV\\_28oct13.pdf](http://www.standardethics.eu/home/admin/piani/38/documents/PressRelease_Rating_SCV_28oct13.pdf) [ultima consultazione 15/11/2014].

<sup>58</sup> D. MAMBERTI, *Articolo esplicativo sulla legge n. XVIII, 9 ottobre 2013, 1;* in [http://www.vatican.va/roma\\_curia/secretariat\\_state/2013/documents/rc-seg-st-mberti-articolo-esplicativo\\_it.html](http://www.vatican.va/roma_curia/secretariat_state/2013/documents/rc-seg-st-mberti-articolo-esplicativo_it.html) [ultima consultazione 15/11/2014].

<sup>59</sup> o.c., 2.

particolare distingue la “*Persona che ricopre una carica pubblica di rilievo*” (quali ad esempio: Ministri, Ambasciatori, capi di Stato, ecc.) dalla “*Persona politicamente esposta*” (ovvero colui che ha ricoperto una carica di rilievo presso la Santa Sede, lo Stato Vaticano o un altro Stato), mentre, in merito alla definizione di Autorità pubblica, essa viene ricondotta a tutti gli “*enti che svolgono in maniera istituzionale un’attività di natura finanziaria in nome e per conto di organi della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*”<sup>60</sup>. Rispetto all’originario impianto normativo del 2010, poi modificato nel 2012, la nuova legge ha sostanzialmente mantenuto un regime di favore per tali Autorità pubbliche<sup>61</sup>, il quale consiste nel trattamento differenziato<sup>62</sup> di completa esclusione di questa categoria di soggetti, da qualsiasi attività di vigilanza e regolamentazione prudenziale<sup>63</sup> (ex art. 65), ordinariamente

---

<sup>60</sup> Legge n. XVIII, art. 52 comma 2.

<sup>61</sup> Nonostante la riforma abbia chiarito molte norme e definizioni precedentemente di difficile applicazione, ad oggi alcune incertezze permangono in merito all’inclusione nella categoria di “Autorità pubblica” che svolgono in maniera istituzionale un’attività di natura finanziaria in nome e per conto della Santa Sede e dello Stato, di enti quali lo IOR, che maggiormente si occupa di questo genere di attività. A tal proposito: “Lo IOR, essendo definito dall’art. 1 del proprio Statuto «persona giuridica canonica», non sembra possa rientrare nella qualificazione di «autorità pubblica» prevista dalla nuova legge antiriciclaggio. Escludere tale ente da questa normativa, inoltre, determinerebbe la «singolare conseguenza di non applicare la disciplina più rigorosa proprio a un soggetto che, per l’attività svolta, pare particolarmente esposto al rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo». In merito a questo aspetto, i valutatori MONEYVAL nel 2012, se includono specificamente l’APSA tra le Autorità pubbliche, sembrerebbero aver escluso dal novero di tale qualificazione lo IOR il quale, sebbene oggetto di ampie valutazioni nel Rapporto dell’organismo europeo, non è mai richiamato in relazione alla qualificazione di «autorità pubblica» e viene considerato come non responsabile nei confronti della Prefettura degli Affari Economici della Santa Sede, funzionando in modo indipendente” (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 dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, [www.olir.it/aretematiche/1/documents/5](http://www.olir.it/aretematiche/1/documents/5), 2014, 11 [ultima consultazione 12/11/2014]); anche (Cfr. F. SGUBBI, D. FONDAROLI, A. ASTROLOGO, G. SILVESTRI, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in Rivista telematica ([www.statoe.chiese.it](http://www.statoe.chiese.it)), 11 marzo 2013, 17 [ultima consultazione 15/11/2014]). Successivamente, questa impostazione è stata confermata anche nell’ultimo Rapporto del 2013, il First Progress Report, nel quale si è specificato che lo IOR (unitamente all’APSA), non deve accedere al regime di gestione e contenimento dei rischi in forma semplificata previsto all’art. 13 della legge n. XVIII (Cfr. *First Progress Report 2013*, 11, in Sito ufficiale Moneyval, <http://www.coe.int> [ultima consultazione]).

<sup>62</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, in Osservatorio Costituzionale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, [www.olir.it/aretematiche/15/documents//durisott45764858//4548//.pdf](http://www.olir.it/aretematiche/15/documents//durisott45764858//4548//.pdf), 11 [ultima consultazione 12/11/2014]).

<sup>63</sup> In merito alla vigilanza ed alla regolamentazione prudenziale, la legge n. XVIII dedica ad esse l’intero Titolo III ed in particolar modo l’art. 65 ai sensi del quale: “L’Autorità di Informazione Finanziaria è l’autorità centrale per la vigilanza e la regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un’attività di natura finanziaria e a tale scopo:

a) vigila e verifica l’attuazione, da parte dei soggetti a ciò tenuti, degli obblighi stabiliti nel presente titolo e degli obblighi connessi stabiliti dai regolamenti della medesima Autorità di Informazione Finanziaria;

b) vigila sulla organizzazione degli enti vigilati e delle loro attività, incluse le attività non finanziarie, a livello interno e internazionale;

esercitata dall'Autorità d'informazione finanziaria (secondo le disposizioni contenute nel nuovo statuto dell'AIF, del 15 novembre 2013) sugli enti che svolgono professionalmente un'attività di tipo finanziario; inoltre, al suddetto trattamento si aggiunge l'esclusione: dai criteri di organizzazione e di gestione (*ex art. 58*), dai requisiti patrimoniali e di liquidità previsti con regolamento dall'Autorità d'informazione finanziaria (*ex art. 59*), dai criteri di gestione dei rischi e di monitoraggio (*ex art. 60*), ma soprattutto l'esclusione delle sanzioni amministrative irrogate nei casi in cui si verifichi una violazione degli obblighi riconducibili all'attività di vigilanza prudenziale (*ex art. 66*)<sup>64</sup>.

Tornando allo studio delle nuove definizioni introdotte dal legislatore vaticano all'art. 1 della legge in commento, rilevante è la definizione di "*persona giuridica*"<sup>65</sup>; questa, infatti, mantiene sostanzialmente i profili previsti dalla precedentemente legge, ad eccezione del fatto che non si tratta più di una categoria di soggetti ricavata indirettamente, ed in modo residuale dalla definizione di Autorità pubblica, di cui si perde ogni riferimento e rispetto alla quale si assume un regime di assoluta autonomia<sup>66</sup>.

Diversamente da quanto era stato previsto fino al momento della sua promulgazione, la legge qui in commento, sulla scorta dei suggerimenti del Rapporto Moneyval da poco pubblicato, ha disciplinato una nuova categoria di soggetti, quella delle "*organizzazioni senza scopo di lucro*"<sup>67</sup>, su cui vengono applicate le stesse misure di prevenzione e sanzionatorie previste per gli altri soggetti obbligati.

---

*c) valuta le politiche e le pratiche di gestione degli enti vigilati e la loro attuazione e determina se gli enti vigilati hanno solide politiche e procedure di gestione adeguate al loro profilo di rischio e all'importanza sistemica, chiedendo, se del caso, di correggere le carenze in maniera tempestiva;*

*d) valuta l'adeguatezza dei requisiti patrimoniali e di liquidità;*

*e) valuta le procedure, le misure e i controlli per la gestione dei rischi e interviene dalle fasi iniziali per affrontare attività o pratiche errate che potrebbero causare dei rischi, inclusi rischi di contagio e di reputazione, per gli enti vigilati o per il settore finanziario;*

*f) verifica la competenza e onorabilità dei membri della direzione e dell'alta dirigenza o di coloro che ricoprono cariche analoghe all'interno dell'ente vigilato, ed esamina potenziali conflitti di interessi;*

*g) svolge verifiche a distanza e ispezioni in loco. Le ispezioni in loco includono la verifica e revisione di politiche, procedure e misure, libri contabili e registri ed esami a campione;*

*h) accede o richiede la produzione, di documenti, dati e informazioni, registri e libri contabili, rilevanti ai fini della vigilanza;*

*i) accede o richiede la produzione di documenti, dati e informazioni, da parte 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;*

*j) raccoglie ed analizza informazioni di natura finanziaria e altre informazioni rilevanti sull'ente vigilato;*

*k) pubblica un rapporto annuale contenente dati, informazioni e statistiche non riservati sull'attività svolta nell'esercizio delle sue funzioni".*

<sup>64</sup> **D. DURISOTTO**, o.c., 11.

<sup>65</sup> Art. 1 comma 15.

<sup>66</sup> A questo proposito, la legge XVIII all'art. 1 comma 15 individua quale persona giuridica "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>67</sup> Art. 1 comma 13, che riconosce come tali le "associazioni o fondazioni che hanno come attività prevalente la raccolta o distribuzione di fondi per scopi caritativi, religiosi, culturali, educativi, sociali o umanitari".

## 8 - Le autorità competenti

Un sistema interno per la prevenzione, il contrasto del riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, ha bisogno di essere organizzato e gestito da un organico di addetti alle varie funzioni che lo riguardano. A riguardo, la precedente legge del 2012 aveva disciplinato la materia in modo sufficientemente approfondito, tale da non essere rielaborato nella sua sostanza se non sotto il profilo sistematico, che ha comportato l'abrogazione dell'intero Capo Ibis (art. 2 *quinquies* – art. 2 *octies*) riformulandone i contenuti oggi previsti all'art. 8 della nuova legge, ai sensi del quale sono riconosciute quali *Autorità competenti*: la Segreteria di Stato, il Presidente del Governatorato, l'Autorità d'informazione finanziaria, il Corpo della Gendarmeria; in particolare, ad esse si è aggiunto solo di recente il Comitato di sicurezza finanziaria, quale ente costituito con il Motu Proprio dell'8 agosto del 2013, con il compito di promuovere, in conformità con le disposizioni del proprio Statuto e della legge n. XVIII del 2013<sup>68</sup>, il coordinamento e la collaborazione tra le altre suddette autorità competenti.

L'unica eccezione, che di fatto modifica la normativa preesistente, è stata l'esclusione della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, dal novero delle autorità previsto nel suddetto articolo, la quale competenza di "*adozione dei regolamenti generali di attuazione della presente legge*"<sup>69</sup> è stata assorbita dall'Autorità d'informazione finanziaria, che di conseguenza ha ampliato i suoi poteri, e rafforzato la sua autonomia.

## 9 - Il nuovo sistema di prevenzione e di contrasto del riciclaggio

Fra i principali elementi del sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo attualmente in vigore, è stato introdotto il criterio del *risk based approach* (approccio basato sul rischio<sup>70</sup>) ai fini di migliorare il sistema di verifica della clientela, nonché dell'identificazione delle transazioni sospette. Si tratta di un nuovo approccio di prevenzione e contrasto, maturato in seguito alle linee guida indicate dagli esperti del Moneyval nel loro ultimo rapporto effettuato, all'interno del quale si è ribadita la necessità di adeguare la normativa interna ai recenti aggiornamenti delle raccomandazioni del GAFI, in cui vengono rafforzati gli obblighi e gli adempimenti in situazioni ad alto rischio, imponendo agli Stati membri un innalzamento del livello generale di allerta<sup>71</sup>. Si costituisce così un nuovo sistema di valutazione dei rischi, fatto di analisi, studi, controlli interni, valutazioni generali (compiute da parte del neocostituito

---

<sup>68</sup> Cfr. legge n. XVIII, art. 8 comma 3; va ricordato che la funzione propria del Comitato di sicurezza finanziaria rientrava tra le competenze della Segreteria di Stato secondo quanto era disposto dall'art. 2*quinquies* comma 1, della precedente legge n. CLXVI del 2012.

<sup>69</sup> Legge n. CLXVI, art. 2*sexies*.

<sup>70</sup> Cfr. FATF - *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*, 2013, 5; in [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/National\\_ML\\_TF\\_Risk\\_Assessment.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf) [ultima consultazione 20/11/2013].

<sup>71</sup> A. DE VIVO, *Antiriciclaggio: per il professionista, approccio basato sul rischio*, in *Eutekne*, 2012, <http://www.eutekne.info/Sezioni/Articolo.aspx?ID=373374> [ultima consultazione 22/11/2014].

Comitato di sicurezza finanziaria<sup>72</sup>) e valutazioni particolari (compiute singolarmente da ogni soggetto obbligato<sup>73</sup>).

Ciononostante, per quanto affinata sia, la strategia di controllo recentemente prevista rischia di non produrre risultati sperati se non vi è chi concretamente ne attua l'applicazione; per questo motivo, i destinatari dei nuovi obblighi di valutazione antiriciclaggio sono stati chiamati a esercitare in maniera responsabile le proprie funzioni, al fine di esaminare scrupolosamente tutti i fattori di rischio suscettibili di incidere sull'esposizione a fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Tali valutazioni passano attraverso la profilatura del cliente<sup>74</sup>, che consiste nel definire, sulla base delle informazioni acquisite e delle analisi effettuate, un profilo di rischio attribuibile a ogni cliente, al quale corrisponderà un determinato livello di rischio più o meno elevato, a seconda dei seguenti fattori:

*"(..) 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<sup>75</sup>".*

Una volta conclusa la raccolta delle informazioni e la classificazione, in termini di rischio, della persona sottoposta al controllo, i dati vengono inviati all'Autorità d'informazione finanziaria che, a sua volta, analizza ed approfondisce<sup>76</sup> anche mediante penetranti poteri istruttori i casi che presentano un livello di rischio più elevato, oppure può scegliere di chiedere una nuova valutazione da parte degli stessi soggetti obbligati<sup>77</sup>. Qualora, a seguito delle ulteriori verifiche, vi sia il fondato motivo di sospettare la presenza di un'attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, l'Autorità di Informazione Finanziaria trasmette un circostanziato rapporto al Promotore di giustizia<sup>78</sup> ed inoltre, se lo ritenga opportuno, può decidere di sospendere l'esecuzione delle transazioni ed operazioni sospette, fino a cinque giorni lavorativi<sup>79</sup>.

## 9.1 - Le sanzioni amministrative (art. 47)

Il sistema di prevenzione contro i fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo fino ad ora illustrato prevede in capo all'[Autorità di informazione finanziaria](#), insieme ad un generale potere di vigilanza sui soggetti obbligati (circa l'attuazione delle misure di controllo stabilite dalla legge in esame), un articolato sistema di sanzioni

---

<sup>72</sup> Cfr. legge n. CLXVI, art. 9.

<sup>73</sup> Cfr. legge n. CLXVI, art. 10.

<sup>74</sup> N. LINCiano, P. SOCCORSO, *La rilevazione della tolleranza al rischio degli investitori attraverso il questionario*, Consob, Discussion Paper, Roma, 2012, 4.

<sup>75</sup> Cfr. legge n. CLXVI, art. 10.

<sup>76</sup> D. MAMBERTI, *Articolo esplicativo sulla legge n. XVIII, 9 ottobre 2013, 1*; in [http://www.vatican.va/roma\\_curia/secretariat\\_state/2013/documents/rc-seg-stamberti-articolo-esplicativo\\_it.html](http://www.vatican.va/roma_curia/secretariat_state/2013/documents/rc-seg-stamberti-articolo-esplicativo_it.html) [ultima consultazione 15/11/2014].

<sup>77</sup> Cfr. legge n. CLXVI, art. 10, comma 2.

<sup>78</sup> Cfr. legge n. CLXVI, art. 48, comma 1, lett. e).

<sup>79</sup> D. MAMBERTI, *o. c.*, 2.

amministrative, di norma irrogate dalla stessa [Autorità di Informazione Finanziaria](#) <sup>80</sup> anche se, nei casi più gravi, quest'ultima può proporre al Presidente del Governatorato l'irrogazione di specifiche sanzioni, tra le quali:

- “(..)* a) *interdizione di persone fisiche, permanente o temporanea, dall'attività nel settore economico, commerciale o professionale;*
- b) rimozione o limitazione dei poteri dei membri della direzione o dell'alta dirigenza o figure analoghe;*
- c) sospensione o ritiro dell'autorizzazione a svolgere professionalmente un'attività finanziaria;*
- d) amministrazione controllata”<sup>81</sup>.*

Con l'art. 47 della legge in commento, il legislatore vaticano compie una delle più importanti razionalizzazioni rispetto alla disciplina fino ad allora prevista con la legge n. CLXVI del 2012, la quale prevedeva un differente regime sanzionatorio per le persone fisiche (all'art. 42) e per le persone giuridiche (all'art. 42*bis*), per cui, in merito alla responsabilità penale di queste ultime, era previsto un particolare regime di “accessorietà”<sup>82</sup>, che vincolava inscindibilmente la responsabilità penale della persona giuridica alla condotta illecita della persona fisica autrice del reato, rendendo, quindi, l'intervento punitivo estremamente raro e di difficile applicazione. Oggi invece, grazie agli impulsi da parte dei valutatori Moneyval, la normativa è stata modificata, e alle persone giuridiche è stato applicato lo stesso regime sanzionatorio previsto per le persone fisiche<sup>83</sup>.

Proseguendo nell'esame della dottrina sanzionatoria della nuova legge del 2013, è opportuno notare come in essa sia contenuto anche un rinvio alla disciplina generale in

---

<sup>80</sup> Cfr. legge n. CLXVI, art. 47, comma 1, ai sensi del quale “L'Autorità di Informazione Finanziaria, previa contestazione degli addebiti, irroga le sanzioni amministrative nei seguenti casi:

*a) violazione o inadempienza sistematica degli obblighi in materia di integrità, stabilità e trasparenza dei settori economico, commerciale e professionale stabilite nell'articolo 5 e degli obblighi connessi stabiliti nei regolamenti della medesima Autorità di Informazione Finanziaria;*

*b) violazione o inadempienza sistematica degli obblighi in materia di valutazione dei rischi, di controlli interni, di filiali e succursali estere, stabiliti negli articoli 9, 10 e 11 e dai regolamenti della medesima Autorità di Informazione Finanziaria;*

*c) violazione o inadempienza sistematica degli obblighi in materia di adeguata verifica, di trasferimento di fondi, di registrazione e conservazione di documenti, dati e informazioni e di segnalazione di attività sospette, stabiliti negli articoli 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 e 45 e degli obblighi connessi stabiliti nei regolamenti della medesima Autorità di Informazione Finanziaria;*

*d) violazione degli obblighi conseguenti alle misure di natura finanziaria ed alle misure cautelari relative ai soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, stabiliti negli articoli 75, 76, 77 e 78; e) attività di vigilanza stabilita nell'articolo 46”.*

<sup>81</sup> Cfr. legge n. CLXVI, art. 47, comma 3.

<sup>82</sup> **G. SILVESTRI**, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in *Rivista telematica* ([www.statoe.chiese.it](http://www.statoe.chiese.it)), 11 marzo 2013, 41 [ultima consultazione 9/11/2014].

<sup>83</sup> Cfr. legge n. CLXVI, art. 47, comma 4. A tal proposito, l'unica eccezione che differenzia il trattamento sanzionatorio tra persone fisiche e persone giuridiche è dato dall'entità della sanzione pecuniaria che eventualmente l'AIF potrebbe irrogare e cioè: “(..) *fino a 5.000.000 euro, per le persone fisiche, e fino al 10% del ricavato complessivo annuo nell'esercizio finanziario precedente per le persone giuridiche*”.

materia, e cioè alla legge n. X, recante norme generali in materia di sanzioni amministrative, di recente promulgazione (11 luglio 2013); quest'ultima infatti, oltre a contenere una vasta gamma di sanzioni amministrative<sup>84</sup>, detta le disposizioni generali in merito all'applicazione e all'impugnazione delle suddette sanzioni, e rende la normativa complementare e soprattutto indispensabile per la funzionalità della legge n. XVIII, che a questo punto non può che rappresentarne la naturale conseguenza, per cui mantiene una stretta relazione più volte manifestata, come ad esempio nel caso previsto dall' 47 al secondo comma della legge n. XVIII, in cui si richiama espressamente la legge n. X nel momento in cui prevede le sanzioni ordinariamente irrogate dall'Autorità d'informazione finanziaria; tra di esse sono previste:

- “ (...) a) richiamo scritto, con una lettera specifica o all'interno di una relazione di revisione;  
b) ordine di rispettare istruzioni specifiche, con sanzione pecuniaria in caso di totale o parziale inadempimento;  
c) ordine di relazioni periodiche sulle misure adottate dal soggetto sanzionato, con sanzione pecuniaria in caso di totale o parziale inadempimento;  
d) misure correttive;  
e) sanzione pecuniaria fino a 5.000.000 euro, per le persone fisiche, e fino al 10% del ricavato complessivo annuo nell'esercizio finanziario precedente per le persone giuridiche”<sup>85</sup>.*

Lo Stato della Città del Vaticano, mediante i recenti interventi legislativi, ha confermato il costante impegno per equiparare il suo ordinamento interno a quello degli Stati più all'avanguardia che, per questi motivi, occupano i primi posti nella classifica dei paesi c.d. “virtuosi”<sup>86</sup>, per la loro efficace lotta al crimine economico internazionale.

Alla luce di quanto sopra esposto, è evidente il notevole passo in avanti compiuto dal legislatore vaticano, che è stato in grado di creare le condizioni favorevoli per costituire un sistema di lotta “solida e sostenibile”<sup>87</sup> al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, nonostante vi sia la consapevolezza, soprattutto in vista delle nuove valutazioni da parte del Comitato Moneyval (previste entro il dicembre 2015), che la normativa potrà essere nuovamente modificata, con il fine di garantire sempre maggiore

---

<sup>84</sup> La legge n. X dell'11 luglio 2013 regola le tipologie di sanzioni amministrative all'art.11, ai sensi del quale “1. Spetta alla legge determinare quali sanzioni amministrative irrogare in caso di accertamento di una violazione amministrativa. 2. Salva la possibilità di sanzioni ulteriori, le sanzioni che la legge può stabilire in caso di accertamento di una violazione amministrativa sono: a) la sanzione pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma di danaro; b) l'interdizione permanente o temporanea all'esercizio di un'attività; c) l'interdizione permanente o temporanea agli uffici direttivi delle persone giuridiche; d) la rimozione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche; e) la limitazione dei poteri inerenti agli uffici direttivi delle persone giuridiche; f) la sospensione o la revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni; g) il divieto di contrattare con le autorità pubbliche; h) la confisca; i) la pubblicazione del provvedimento di irrogazione della sanzione (...)”.

<sup>85</sup> Legge n. CLXVI, art. 47, comma 2.

<sup>86</sup> Cfr. **A. DI NICOLA**, *La criminalità economica organizzata: le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*, Franco Angeli Editore, Milano, 2006, 118.

<sup>87</sup> **D. MAMBERTI**, *Articolo esplicativo sulla legge n. XVIII*, 9 ottobre 2013, 3; in [http://www.vatican.va/roma\\_curia/secretariat\\_state/2013/documents/rc-seg-st-2014569\\_mamberti-articolo-esplicativo\\_it.html](http://www.vatican.va/roma_curia/secretariat_state/2013/documents/rc-seg-st-2014569_mamberti-articolo-esplicativo_it.html) [ultima consultazione 15/11/2014].

collaborazione alla Comunità internazionale nella solidale lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo.

## 10 - Il finanziamento del terrorismo

Con l'inizio del ventunesimo secolo, le grandi potenze mondiali, probabilmente sotto l'influenza degli eventi storici che hanno determinato nuove esigenze di controllo e di sicurezza interna, hanno intensificato, e in alcuni casi costituito, una regolamentazione specifica, in grado di assicurare la pace e la sicurezza internazionale, focalizzando gli sforzi in particolare sul finanziamento del terrorismo. In questa direzione, sia le Nazioni Unite, che l'Unione europea, non hanno fatto mancare il loro contributo normativo attraverso convenzioni, regolamenti ed ogni altro tipo di strumento di diritto internazionale idoneo a combattere il fenomeno terrorismo<sup>88</sup>. Per tali ragioni, ai consueti strumenti repressivi, comuni all'azione di contrasto di ogni altra attività criminosa, si è affiancato un sistema di strumenti di carattere preventivo, prevalentemente collocati a presidio del settore finanziario, affinché venga vietata qualsiasi forma di assistenza, in particolar modo di supporto finanziario, a soggetti coinvolti in attività di tipo terroristico come, ad esempio, nei programmi per la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Per un'efficace strategia di difesa al fenomeno del finanziamento del terrorismo, è necessario *in primis* che gli Stati collaborino tra loro, condividendo *standards* regolamentari comuni, in grado di individuare meccanismi di cooperazione tra gli operatori del settore finanziario, autorità amministrative e organismi investigativi, attraverso i quali individuare e bloccare qualsiasi tipologia di beni, che hanno reso possibile il "sostentamento delle organizzazioni terroristiche"<sup>89</sup>.

### 10.1 - Quadro normativo vigente nello Stato della Città del Vaticano

Già a partire dall'originaria disciplina penale del 2010 (la legge n. CXXVII), l'evento illecito relativo al finanziamento del terrorismo veniva disciplinato congiuntamente al reato di riciclaggio; un'esigenza, questa, dovuta alla stretta interrelazione esistente tra

---

<sup>88</sup> In particolare: la Convenzione di New York del 1999 sulla repressione del finanziamento del terrorismo, le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite emanate sempre allo scopo di privare le organizzazioni terroristiche di sostegno finanziario, e perseguire altre tipologie di delitti con finalità terroristiche; la Convenzione di Vienna del 1998; la Convenzione delle Nazioni Unite del 1999 (per l'eliminazione dei finanziamenti del terrorismo) e quella di Palermo del 2000, con lo scopo di promuovere la cooperazione per la prevenzione e la lotta al crimine organizzato transnazionale in maniera più efficace.

<sup>89</sup> M. CONDEMI, F. DE PASQUALE, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica*, Banca d'Italia Roma, 2008, 168.

questi due diversi tipi di reati, i quali, ciononostante, necessitano di essere perseguiti ciascuno mediante autonome fattispecie penali di reato<sup>90</sup>.

La forte connessione che ha da sempre mantenuto unite le fattispecie criminose è dovuta agli orientamenti ed agli impulsi normativi di derivazione internazionale che mirano all'uniformità dei sistemi giuridici interni delle nazioni, primo fra tutti alla Raccomandazione speciale n. II del GAFI<sup>91</sup>, mediante la quale l'ente internazionale ha stabilito che il finanziamento del terrorismo e i reati ad esso riconducibili siano inclusi nel novero dei reati presupposto del reato di riciclaggio<sup>92</sup>. Alla luce di ciò, sebbene i due fenomeni presentino fra loro numerosi punti di contatto, da evidenziare sono le altrettante differenze, ricercate principalmente nella diversa dinamica dei flussi finanziari<sup>93</sup>, le quali servono a ricordare che si tratta di reati di diversa natura ognuno riconducibile ad autonome regole di identificazione punibilità e di prevenzione. Infatti, le attività di riciclaggio vengono svolte da parte di organizzazioni criminali (e non solo) al fine di "ripulire" un profitto maturato illecitamente per portarlo quindi reimmettere nel mercato lecito sotto forma di denaro o beni di altra natura; per converso, il crimine terroristico non persegue come obiettivo quello di produrre utili, bensì quello di compiere delitti con finalità di terrorismo (come ad esempio: stragi, sequestri, sabotaggi, ai danni di enti, quali istituzioni statali e/o pubbliche, gruppi politici, etnici o religiosi), che necessitano di un supporto economico-finanziario, derivante sia da attività illecite<sup>94</sup> che da attività lecite, in quanto, ai fini della realizzazione della condotta penalmente perseguita, non rileva in alcun modo l'origine del denaro impiegato per quel fine specifico, quanto invece la destinazione o l'uso che viene fatto di quest'ultimo, e cioè per finalità terroristiche.

---

<sup>90</sup> Cfr. **W. GHEHR**, *Recurrent issues*, Briefing for the member States, 2002, 13; [www.un/docs/sc/commit/1373/rc.html](http://www.un/docs/sc/commit/1373/rc.html). [ultima consultazione 22/11/2014].

<sup>91</sup> Le Raccomandazioni speciali vengono costituite con l'intento di ampliare le competenze del GAFI anche nell'ambito della prevenzione e del contrasto del finanziamento del terrorismo (attuando le disposizioni che in materia sono state previste dalla Convenzione di New York del 1999 e dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU). In particolare, la Raccomandazione speciale n. II riprende i contenuti inizialmente previsti dalla Raccomandazione n. V; infatti sottolinea che i Paesi devono prevedere come reato non solo il finanziamento del terrorismo, ma anche il finanziamento delle organizzazioni terroristiche e dei singoli terroristi, anche in assenza di un collegamento con uno o più specifici atti terroristici. Gli Stati devono poi assicurarsi che tali fattispecie siano considerate reati presupposto del riciclaggio di capitali (cfr. **S. CAPOLUPO, M. CARBONE, G. STURZO, S. BATTAGLIA**, *Antiriciclaggio, obblighi per i professionisti, intermediari e altri soggetti*, IPOSA Gruppo Wolters Kluwer Italia Milano, 2012, 97).

<sup>92</sup> Nonostante, attualmente, la legge non preveda un articolo in cui vengono annoverati i reati presupposto, anche perché tutti i reati, particolarmente quelli rilevanti, sono idonei a fungere da presupposto al reato di riciclaggio.

<sup>93</sup> Cfr. *Guida alle Istituzioni finanziarie per la prevenzione al finanziamento del terrorismo*, Parigi, 2002, 6, in [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) [ultima consultazione 22/11/2014].

<sup>94</sup> Le attività criminali utilizzate dai terroristi per finanziarsi hanno uno spettro piuttosto ampio e coinvolgono settori in cui tradizionalmente operano anche le organizzazioni criminali non dedite al terrorismo. Stando alle conoscenze acquisite dal GAFI negli incontri annuali sulle tipologie, i reati utilizzati dalle organizzazioni terroristiche per finanziarsi sono per lo più reati gravi, come il traffico di stupefacenti, l'estorsione, il rapimento, il contrabbando, la rapina ed il furto (Cfr. GAFI/FATF, *Report on Money Laundering Typologies 2001-2002*, Parigi, 2002, 4; Cfr. anche **M. CONDEMI, F. DE PASQUALE**, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica*, Banca d'Italia, Roma, 2008, 181).

Analogamente a quanto è stato fatto nei precedenti paragrafi, in merito alla regolamentazione del reato di riciclaggio, per poter comprendere in modo uniforme l'assetto normativo disposto contro il finanziamento del terrorismo, occorre partire dalla più recente definizione che il legislatore vaticano gli attribuisce, in particolar modo quella legge n. XVIII del 2013, che all'art. 1 comma 9 definisce:

«Finanziamento del terrorismo»:

a) gli atti di cui all'articolo 23 della Legge N. VIII recante norme complementari in materia penale, dell'11 luglio 2013;

b) il concorso negli atti di cui all'articolo 23 della Legge N. VIII recante norme complementari in materia penale, dell'11 luglio 2013, l'associazione per commettere tali atti, il tentativo di perpetrarli, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterli o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

Si tratta di una definizione frutto della lunga opera riformatrice ancora oggi in atto nella Città del Vaticano che, soprattutto in merito a questa materia, ha ridefinito *ex novo* l'intera disciplina in occasione della promulgazione della legge n. VIII (dell'11 luglio 2013), a cui la legge n. XVIII rinvia al fine di definire la tipologia di reato di finanziamento del terrorismo<sup>95</sup>, ispirandosi a fonti di natura internazionale. Esse concepiscono il fenomeno come un processo diretto alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati e con l'obiettivo di compiere delitti con finalità di terrorismo (espressamente previsti dalla legge n. VIII)<sup>96</sup>, indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse

---

<sup>95</sup> Cfr. legge n. VIII del 11 luglio 2013, art. 23, ai sensi del quale: "1. Chiunque, in maniera diretta o indiretta, raccoglie, eroga, deposita o custodisce denaro contante, beni o altre risorse economiche, in qualunque modo realizzati, con l'intenzione che essi saranno utilizzati o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte, al fine di:

a) compiere uno dei reati definiti negli articoli 19, 20, 21, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, e 39 della presente legge;

b) compiere o favorire il compimento di una o più condotte con finalità di terrorismo; 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.

2. Il reato sussiste sia che gli atti siano rivolti a finanziare associazioni, sia che gli atti siano rivolti a finanziare una o più persone fisiche.

3. Alla stessa pena, ridotta di un terzo, soggiace anche chi finanzia i soggetti iscritti nell'apposita lista di coloro che minacciano la pace e la sicurezza internazionale. Il delitto non sussiste se la erogazione di beni o risorse avviene nel corso di un'operazione umanitaria o caritatevole di emergenza e nella misura in cui i beni forniti siano strettamente indispensabili a soddisfare i bisogni fondamentali dei beneficiari".

<sup>96</sup> In merito, l'art. 23 al comma 1, lett. a), elenca i reati rientranti nell'ambito dei delitti con finalità di terrorismo; tra questi: Associazione con finalità di terrorismo o di eversione (art. 19); Assistenza agli associati (art. 20); Arruolamento e addestramento con finalità di terrorismo o di eversione (art. 21); Attentati con finalità di terrorismo o di eversione (art. 22); Presa d'ostaggi con finalità di terrorismo o di eversione (art. 24); Atti di terrorismo o di eversione con ordigno esplosivo (art. 26); Uso di un ordigno esplosivo (art. 27); Maneggio di materiale nucleare (art. 28); Appropriazione illecita di materiale nucleare (art. 29); Minaccia mediante materiale nucleare (art. 30); Delitti contro la sicurezza della navigazione marittima o aerea (art. 32); Delitti contro la sicurezza degli aeroporti (art. 33); Delitti contro la sicurezza delle piattaforme fisse (art. 34); Delitti quali: l'omicidio o la lesione ed il sequestro di una persona che gode di protezione internazionale (art. 39).

economiche per la commissione dei predetti reati<sup>97</sup>. Mediate la legge n. VIII del 2013, viene effettuato in primo luogo un intervento di riordino sistematico della normativa, che non viene modificata nei suoi contenuti essenziali, proprio perché mantiene sia la punibilità del tentativo, che lo spazio edittale di pena (da cinque a quindici anni di reclusione<sup>98</sup>), previsti dal sistema punitivo preesistente<sup>99</sup>. Mentre, ciò che ha rappresentato un momento di discontinuità con il passato, proprio per la sua portata innovatrice, è stata la promulgazione della legge n. XVIII del 2013; infatti, se la legge n. CLXVI aveva ridimensionato le funzioni di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo – precedentemente attribuite all’Autorità di informazione finanziaria – la legge n. XVIII ha riconfigurato in modo approfondito i poteri fino ad allora attribuiti a quest’ultima. In particolare sul piano delle misure di prevenzione del finanziamento del terrorismo, il Presidente del Governatorato viene investito di un’ulteriore funzione (che prima spettava alla Segreteria di Stato<sup>100</sup>), e cioè quella di approvare ed aggiornare, mediante propria ordinanza, una lista recante i nomi dei soggetti (persone fisiche o enti) in relazione ai quali sussista fondato motivo di ritenere che minaccino la pace e la sicurezza internazionale<sup>101</sup>; contro questi soggetti, sono state previste due diverse misure che possono essere attuate l’una conseguentemente all’applicazione dell’altra, da parte dell’Autorità d’informazione finanziaria:

a) il blocco preventivo dei beni potenzialmente destinati, in base ad un ragionevole sospetto, al compimento di attività che minaccino la pace e la sicurezza internazionale<sup>102</sup>;

b) la confisca<sup>103</sup> dei predetti beni, quando sia stata accertata (e quindi oltre il mero sospetto) la destinazione d’uso per finalità terroristiche dei beni soggetti al blocco preventivo.

---

<sup>97</sup> Cfr. legge n. VIII dell’11 luglio 2013, art. 23.

<sup>98</sup> Cfr. legge n. VIII del 11 luglio 2013, art. 23 comma 1, lett. b).

<sup>99</sup> Cfr. legge n. CLXVI del 24 aprile 2012, art. 4bis comma 1.

<sup>100</sup> Cfr. legge n. CLXVI del 24 aprile 2012, art. 24 comma 1.

<sup>101</sup> Cfr. legge n. XVIII dell’8 ottobre 2013, art. 71 comma 1; in merito all’individuazione dei soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, la medesima legge, all’art. 72 comma 1 prevede che “1. Il Presidente del Governatorato iscrive i soggetti nella lista dopo aver valutato che sussista fondato motivo per ritenere che costoro:

a) commettono, partecipano, organizzano, preparano, facilitano o finanziano atti di terrorismo;

b) promuovono, costituiscono, organizzano, dirigono, finanziano, reclutano o partecipano ad un’associazione che si propone il compimento di atti di terrorismo;

c) 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;

d) partecipano, organizzano, preparano, facilitano, contribuiscono o finanziano un programma illecito di proliferazione di armi di distruzione di massa”.

<sup>102</sup> Cfr. legge n. XVIII dell’8 ottobre 2013, art. 76 comma 1.

<sup>103</sup> A tal proposito occorre ricordare che: “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” (Cfr. legge n. XVIII dell’8 ottobre 2013, art. 77 comma 4); ed inoltre, nei casi in cui venissero adottati provvedimenti di confisca o sequestro dei beni, la legge n. XVIII ha previsto che il Presidente del Governatorato, in quanto autorità che ha emesso il provvedimento, debba occuparsi della gestione dei beni confiscati (Cfr. legge n. XVIII dell’8 ottobre 2013, art. 78 comma 2).

Alla luce delle nuove disposizioni, dall'entrata in vigore della legge in commento, il Presidente del Governatorato ha approvato e pubblicato, "sentita la Segreteria di Stato"<sup>104</sup>, una lista dei soggetti<sup>105</sup>, individuati anche grazie all'aiuto fornito dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, di cui si sospetta l'implicazione in attività che minacciano la pace e la sicurezza internazionale<sup>106</sup>.

Le misure preventive, unitamente alle misure sanzionatorie, previste contro quei soggetti ritenuti "pericolosi" (analogamente a quanto si è avuto modo di esporre nei precedenti paragrafi, in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo), trovano inoltre applicazione anche nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e degli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché delle organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano<sup>107</sup> (queste ultime non incluse dalla normativa precedente).

L'analisi fin qui svolta non può prescindere da un ultimo e del tutto nuovo aspetto del sistema penale dello Stato della Città del Vaticano in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ovvero delle misure di controllo sul trasporto di denaro o altri beni in entrata o in uscita dallo Stato.

Importante, a tal proposito, è considerare l'ordine sistematico che scandisce i contenuti della legge n. XVIII del 2013, il quale rispecchia fedelmente non soltanto i punti critici sui quali il Comitato del Moneyval aveva richiesto un aggiornamento, ma soprattutto ripropone pedissequamente gli aspetti previsti dalle nove Raccomandazioni speciali del GAFI, rispetto alle quali il sistema penale vaticano era chiamato ad allinearsi; a tal proposito, il Titolo VII (l'ultimo previsto dalla legge in esame), rubricato "*Trasporto transfrontaliero di denaro contante*", si occupa di dare applicazione a quanto previsto

---

<sup>104</sup> Cfr. legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013, art. 71 comma 1; la legge qui in commento, prevede, inoltre, una dettagliata procedura di acquisizione e aggiornamento della individuazione e catalogazione delle persone fisiche o degli enti in relazione ai quali "*sussista fondato motivo di ritenere che minacciano la pace e la sicurezza nazionale*", conferendo al Presidente del Governatorato e alla Segreteria di Stato specifici compiti in materia di cooperazione internazionale (artt. 71 – 74).

<sup>105</sup> A tal proposito, l'8 dicembre del 2013, il Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano ha approvato mediante decreto n. XXVII, la lista dei soggetti per i quali si sospetta il coinvolgimento in attività riconducibili al terrorismo o che comunque minaccino la pace e la sicurezza internazionale, e per questo destinatari del blocco preventivo dei beni in loro possesso (sui quali potrebbe essere successivamente disposto un provvedimento di confisca), per scongiurare possibili ipotesi sia di finanziamento del terrorismo che di riciclaggio di denaro "sporco".

<sup>106</sup> Cfr. *Rapporto annuale dell'Autorità di informazione finanziaria*, anno II/2013, Città del Vaticano, 2014, 16.

<sup>107</sup> Il *Motu proprio La promozione dello sviluppo*, dell'8 agosto 2013, a tal proposito all'art. 1, stabilisce 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: a) misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; b) misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; c) vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria*"; ad esso, in ambito processuale, l'art. 3 aggiunge che gli organi giudiziari dello SCV "*esercitano la giurisdizione nelle materie sopra indicate anche nei confronti dei Dicasteri e degli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché delle organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano*". (cfr. P. P. FRANCESCO, *Motu Proprio La promozione dello sviluppo*, 8 agosto 2013, art. 1 lett. b).

dall'ultima Raccomandazione speciale del GAFI (la numero IX). Quest'ultima ha rappresentato un ulteriore passo avanti nell'evoluzione del sistema di prevenzione non soltanto del finanziamento del terrorismo; infatti la stessa è volta anche a contrastare i fenomeni di riciclaggio di denaro sporco mediante il trasporto di contanti al seguito (operazione di *cross-border*<sup>108</sup>), prevedendo quindi l'obbligo di monitorare i trasferimenti transfrontalieri di capitali riguardo sia il denaro contante sia gli altri strumenti al portatore.

In particolare, la legge in commento, al fine di monitorare il trasporto transfrontaliero di denaro ed altri utili, ha previsto l'obbligo di dichiarare all'Autorità d'informazione finanziaria (o presso gli uffici del Corpo della Gendarmeria), mediante la compilazione di un modulo preformato<sup>109</sup>, il trasporto di denaro contante per un importo pari o superiore a 10.000 euro<sup>110</sup> in entrata o in uscita dallo Stato. La disciplina appena riportata, non solo applica le disposizioni previste dagli standard internazionali, ma rispetto a questi si presenta più stringente e rigida, come ci dimostrano in particolare due casi: il primo, in quanto ha previsto una riduzione della soglia quantitativa di denaro (o di valore degli utili trasportati) da 15.000 a 10.000 euro, limite dal quale si attiva l'onere di comunicare il trasporto alle autorità competenti<sup>111</sup> (mediante la compilazione dell'apposito modulo preformato<sup>112</sup>); il secondo caso, in merito a quanto disciplinato dall'art. 86, rubricato "*movimento transfrontaliero di oro, di metalli o di pietre preziose*"<sup>113</sup>, in quanto prevede una disciplina che va ben oltre la normativa quadro di natura internazionale e che equipara questa particolare ipotesi al regime di controlli, obblighi e sanzioni previste nel caso di trasporto di denaro contante, incentivando notevolmente i controlli e combattendo più efficacemente i reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Vincenzo Laruffa

---

<sup>108</sup> A. GIORDANO, *I reati contro l'integrità del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di terrorismo*, Antonio Tombolini Editore, Ancona, 2014, 16.

<sup>109</sup> È opportuno ricordare che, nel caso di dichiarazione falsa, omessa o incompleta, il possessore del denaro è obbligato alla rettifica, alla compilazione oppure a completare la stessa, per non incorrere nell'irrogazione della sanzione amministrativa prevista in queste ipotesi, una pena pecuniaria da un minimo del 10% ad un massimo del 40% delle somme possedute eccedenti il limite di 10.000 euro (Cfr. legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013, art. 85).

<sup>110</sup> Cfr. legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013, art. 81 comma 1.

<sup>111</sup> Cfr. M. CONDEMI, F. DE PASQUALE, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica*, Banca d'Italia, Roma, 2008, 187.

<sup>112</sup> Cfr. legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013, art. 81 comma 1; art. 86 comma 1.

<sup>113</sup> Legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013, art. 86, ai sensi del quale "1. In caso di scoperta di un inusuale movimento transfrontaliero di oro, di metalli o di pietre preziose, il Corpo della Gendarmeria richiede al possessore la dichiarazione di cui all'articolo 81. 2. Una copia della dichiarazione è inoltrata entro 24 ore all'Autorità di Informazione Finanziaria. 3. Qualora vi sia il sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, il Corpo della Gendarmeria sequestra l'oro, i metalli o le pietre preziose per sette giorni per verificare l'esistenza di prove di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, ed inoltra immediatamente la copia della dichiarazione all'Autorità di Informazione Finanziaria. 4. L'Autorità di Informazione Finanziaria può informare le autorità analoghe degli Stati di provenienza o di destinazione dell'oro, dei metalli o delle pietre preziose, collaborando al fine di stabilire l'origine, la destinazione e lo scopo del trasporto, nonché al fine dell'adozione delle misure adeguate".