

LA NUOVA NORMATIVA VATICANA SULLE ATTIVITÀ ILLEGALI IN CAMPO FINANZIARIO E MONETARIO

GIUSEPPE DALLA TORRE

SOMMARIO: 1. Note introduttive. 2. Problemi di recezione della normativa europea. 3. Il problema dei rapporti tra ordinamento vaticano e ordinamento canonico. 4. La revisione del diritto penale vaticano. 5. L'Autorità di Informazione Finanziaria-AIF. 6. La giurisdizione penale vaticana. 7. Annotazioni conclusive.

1. NOTE INTRODUTTIVE

IN quanto Stato *enclave*, tutto racchiuso all'interno di un altro Stato, l'Italia, la Città del Vaticano ha avvertito sin dall'inizio una precisa esigenza: di facilitare la circolazione monetaria con la realtà socio-economica circostante, cioè quella italiana, senza venir meno all'esercizio di una delle funzioni tipiche della sovranità, qual è quella del battere moneta. Di qui la convenzione con il Regno d'Italia del 2 agosto 1930, cui fece seguito la legge monetaria 31 dicembre 1930, n. 21, nella quale si adottava la lira come unità monetaria, disponendosi altresì, in condizioni di reciprocità previste dalla Convenzione, che le monete ed i biglietti di banca del Regno d'Italia avrebbero avuto pieno corso legale anche nel territorio vaticano.

Quando l'Italia aderì al sistema dell'euro il problema si ripropose. Ad esso si dette risposta con la Convenzione monetaria del 29 dicembre 2000, in cui la Comunità europea era rappresentata dalla Repubblica italiana in associazione con la Commissione e la BCE. Tale Convenzione è stata abrogata e sostituita dalla nuova Convenzione monetaria, stipulata questa volta direttamente con l'Unione Europea, del 17 dicembre 2009. Con essa lo Stato della Città del Vaticano, utilizzando l'euro come propria moneta ufficiale, si è assunto tra gli altri l'impegno a prendere, entro il 31 dicembre 2010, tutte le misure appropriate per adeguare il proprio ordinamento agli atti giuridici dell'Unione in materia di banconote e monete in euro, nonché di prevenzione e di contrasto del riciclaggio di denaro, della frode e della falsificazione di mezzi di pagamento (art. 8 della Convenzione).

In puntuale adempimento di tale impegno il 30 dicembre 2010 sono state emanate quattro leggi vaticane: la n. CXXVII, sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del

terrorismo; la n. CXXVIII, sulla frode e la contraffazione delle banconote e monete in euro; la n. CXXIX, riguardante la faccia, i valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione; la n. CXXX, relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro e sull'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro. Mentre le due ultime leggi, dal contenuto strettamente tecnico-numismatico e di contrasto delle riproduzioni irregolari, non fanno altro in sostanza che riorganizzare provvedimenti normativi già adottati dal legislatore vaticano a seguito della prima Convenzione del 2000, le leggi nn. CXXVII e CXXVIII sono assolutamente innovative ed apportano sostanziali accrescimenti dell'ordinamento giuridico vaticano.

Lo stesso 30 dicembre 2010 Benedetto XVI, con lettera apostolica in forma di *motu proprio*, ha disposto che la legge vaticana n. CXXVII, per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, si applichi anche ai Dicasteri della Curia Romana, agli Enti e Organismi dipendenti dalla Santa Sede, ed ha costituito l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF), prevista dalla legge in questione.

Il *motu proprio* "La Sede Apostolica" è entrato in vigore lo stesso 30 dicembre 2010. Per la legge n. CXXVII l'entrata in vigore è indicata alla data del 1° aprile 2011, per la legge n. CXXVIII alla data del 1° marzo 2011, per le leggi nn. CXXIX e CXXX alla data del 15 gennaio 2011.

2. PROBLEMI DI RECEZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA

L'elaborazione delle quattro leggi vaticane, ad opera di un gruppo di esperti nominati sulla base dell'art. 4, n. 2, della Legge fondamentale, è stata portata avanti nel corso del 2010 fruendo anche del contributo derivante dai lavori del Comitato misto, composto da rappresentanti dello Stato della Città del Vaticano e dell'Unione Europea (a sua volta con rappresentanti della Commissione, della BCE e della Repubblica italiana); Comitato previsto dall'art. 11 della Convenzione come strumento stabile di rapporto per le questioni attinenti all'attuazione nel tempo delle disposizioni della Convenzione medesima.

Il primo problema affrontato è stato quello di individuare le modalità tecniche con cui provvedere all'adeguamento dell'ordinamento vaticano agli atti giuridici ed alle norme dell'Unione Europea in materia, di cui all'allegato della Convenzione. La via per certi aspetti più semplice, e certamente più veloce, sarebbe stata quella di un rinvio recettizio all'insieme delle disposizioni, di vario genere e di diversa natura giuridica, in vigore nell'Unione. Ma sono apparse subito difficoltà per un'operazione di questo genere, non legate

tanto al fatto che lo Stato della Città del Vaticano non è membro dell'Unione Europea, essendoci altri Stati che pur non facendone parte sono entrati nell' "area dell'euro" e si sono trovati nella medesima condizione di dover uniformare la propria legislazione interna agli *standard* previsti dall'Unione, per quanto riguarda in particolare la prevenzione del riciclaggio del denaro, la frode e la falsificazione dei mezzi di pagamento.

Le difficoltà erano date soprattutto dalla eterogeneità dei provvedimenti europei, per quanto attiene al loro numero, alla loro natura giuridica, ai relativi contenuti materiali, nonché alla loro stratificazione nel tempo, con una filiera di interventi successivi di integrazione e di modifica dei precedenti. D'altra parte difficoltà derivavano anche dalle peculiarità dell'ordinamento vaticano, sia per quanto attiene al sistema delle fonti, sia per quanto riguarda la tecnica di legiferazione, sia anche per le esigenze di limitare la recezione delle disposizioni europee alle materie oggetto della Convenzione monetaria, evitando il possibile – e talora forse non immediatamente percettibile – ingresso nell'ordinamento vaticano di norme non riguardanti l'oggetto della Convenzione stessa.

Più in generale l'attenzione era rivolta, nella prospettiva della sovranità propria dello Stato, al rispetto dei limiti dell'ordine pubblico, desumibile dal combinato disposto degli artt. 1, nn. 1 e 4, e dell'art. 3, n. 2, della Legge fondamentale, oltre che dal can. 22 del codice di diritto canonico.

Si è deciso di conseguenza di seguire l'altra via, più laboriosa e complessa, ma più organica e maggiormente rispondente alle peculiarità dell'ordinamento vaticano, di procedere all'armonizzazione del diritto interno al diritto europeo attraverso consistenti interventi legislativi, che si sono concretizzati nelle quattro leggi sopra ricordate.

3. IL PROBLEMA DEI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO VATICANO E ORDINAMENTO CANONICO

Un secondo problema di carattere generale, assai delicato dal punto di vista "politico" e difficile da quello tecnico, ha riguardato il collegamento tra ordinamento vaticano ed ordinamento canonico.

La questione originava dal fatto che gli impegni assunti nella Convenzione con l'Unione Europea del 2009, sottoscritta dallo Stato della Città del Vaticano rappresentato dalla Santa Sede ai sensi dell'art. 3 del Trattato del Laterano, relativamente alla prevenzione del riciclaggio di denaro nonché alla frode e falsificazione di mezzi di pagamento, finivano per riguardare non solo persone fisiche o giuridiche svolgenti professionalmente attività finanziarie soggette alla giurisdizione statale vaticana, ma anche enti ed organismi della Santa Sede che, pur potendosi trovare sul territorio vaticano, a quella giurisdizione sono di per sé sottratti. Il caso tipico, in particolare evidenza nella

prospettiva dei rapporti con l'Italia e con l'Unione Europea, è dato dall'Istituto per le Opere di Religione – IOR, erroneamente qualificato spesso come una banca, giacché si tratta di Istituto che ha in realtà il compito di provvedere alla custodia ed all'amministrazione di capitali e di immobili trasferiti o affidatigli per finalità di religione e di carità cristiana.

Come noto, lo Stato della Città del Vaticano ha una funzione strumentale e di servizio rispetto alla Santa Sede; la sua giurisdizione sovrana non si estende, di conseguenza, sulla Santa Sede stessa, sui Dicasteri della Curia Romana nonché sugli enti e gli organismi dipendenti dalla Santa Sede. L'ordinamento vaticano riconosce, alla stregua dell'art. 1 comma 1 della sua Legge sulle fonti (n. LXXI del 2008), nell'ordinamento canonico “la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo”, il che significa che il diritto canonico è fonte principale del diritto oggettivo vaticano; ma l'ordinamento vaticano non si identifica né si confonde con l'ordinamento canonico ed in via di principio rispetto ad esso, a meno che la suprema autorità pontificia non abbia disposto diversamente, vigono i criteri di competenza esclusiva posti dal diritto canonico nell'ambito legislativo, amministrativo e giudiziario, con riferimento alle materie di propria ed esclusiva spettanza ecclesiastica.

Si è posto dunque il problema di come estendere la normativa vaticana sul riciclaggio a soggetti che, in quanto facenti parte dell'ordinamento canonico e soggetti a legislazione canonica speciale, a cominciare dalla costituzione apostolica di Giovanni Paolo II *Pastor Bonus* del 1988, sono di per sé sottratti al diritto vaticano.

Collegato a questo problema, si poneva l'altro di come assoggettare Dicasteri della Curia Romana, nonché gli Organismi e gli Enti dipendenti dalla Santa Sede, alla attività di vigilanza e di controllo che, sul modello di quanto previsto in tutti gli Stati che fanno parte della “area dell'euro”, la legge vaticana sul riciclaggio avrebbe dovuto prevedere. Anche qui la questione nasceva dal fatto che l'autorità vaticana è carente di competenza riguardo ai dicasteri di Curia ed entità collegate con la Santa Sede.

I nodi sono stati sciolti con il ricordato *motu proprio* del 30 dicembre 2010, con cui Benedetto XVI ha stabilito che la legge vaticana n. CXXVII sul riciclaggio, promulgata contestualmente, abbiano vigenza anche per i dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede (lett. *a*); ha costituito l'Autorità di Informazione Finanziaria, destinata all'azione di vigilanza e controllo prevista dalla legge vaticana n. CXXVII, approvandone l'annesso statuto (lett. *b*); ha disposto che l'Autorità in questione eserciti i suoi compiti anche nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e degli altri enti sopra menzionati (lett. *c*); ha delegato, limitatamente alle ipotesi delittuose contemplate dalla medesima legge vaticana, i competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano ad esercitare la giurisdizione penale, anche nei confronti delle entità canoniche ricordate (lett. *d*).

Si è trattato sostanzialmente di una sorta di delegazione di funzioni legislative, amministrative e giudiziarie allo Stato della Città del Vaticano, nei limiti della lotta al riciclaggio, effettuata con l'adozione dello strumento del rinvio formale. In sostanza le norme vaticane si applicano anche ad entità della Curia o comunque riferibili alla Santa Sede, senza divenire norme interne dell'ordinamento canonico. Il carattere mobile del rinvio è chiaramente indicato dal fatto che il *motu proprio* richiama non solo la legge vaticana n. CXXVII, ma anche le sue future modificazioni, il cui eventuale sopraggiungere evidentemente non necessita di un nuovo intervento pontificio di recezione.

La questione dei rapporti tra ordinamento vaticano e ordinamento canonico ha anche indotto ad impostare la legge sul riciclaggio, diversamente da quanto solitamente previsto dagli ordinamenti statali della "area dell' euro", non partendo dal profilo soggettivo delle persone, fisiche o giuridiche, svolgenti le attività soggette alle norme antiriciclaggio, ma muovendo dal profilo oggettivo delle attività stesse, che nella legge vaticana sono puntigliosamente individuate. Questa scelta è stata determinata dal fatto che la tipologia dei soggetti sottoposti alla disciplina ed al controllo nei comuni Stati (ad esempio banche, società di assicurazione, ma anche case da gioco ecc.) non trova riscontro nella realtà vaticana, che conosce una varietà notevole di entità, dalle caratteristiche e dalle finalità del tutto peculiari, difficilmente riassumibili in una disposizione normativa e nella quasi totalità estranee, per sé, alla normativa antiriciclaggio.

4. LA REVISIONE DEL DIRITTO PENALE VATICANO

Particolarmente impegnativa è stata l'opera di aggiornamento, ma anche di revisione, del diritto penale vaticano, che ha riguardato sia la legge n. CXXVII, per quanto attiene all'antiriciclaggio e la lotta al terrorismo, sia la legge n. CXXVIII, sulla frode e la contraffazione di banconote e monete in euro.

Come noto il diritto penale vaticano è ancora sostanzialmente costituito dal codice penale italiano del 1889, o codice Zanardelli: una buona codificazione, ispirata ai principi liberali e quindi adeguatamente garantista. Detto codice, oggetto di rinvio materiale dalla legge sulle fonti del 1929 (n. II), è nuovamente richiamato – "fino a che non si provveda a nuova definizione del sistema penale" – dalla legge sulle fonti n. LXXI del 2008 (art. 7), insieme naturalmente alle modifiche ed integrazioni apportate negli anni dal legislatore vaticano, fra cui particolarmente importanti quelle contenute nella legge n. L del 1969, che sotto il pontificato di Paolo VI introdusse una serie di modifiche al diritto penale sia sostanziale che processuale.

L'adeguamento del diritto penale vaticano agli *standard* europei avrebbe potuto aver luogo con l'autonoma previsione di fattispecie normative e relative sanzioni, da inserire nelle due leggi interessate, senza toccare il codice

Zanardelli. Questa via, più semplice ed immediata, avrebbe però comportato il problema di possibili contrasti tra normativa speciale e normativa codiciale sia quanto a configurazione delle fattispecie criminose, molte nuove ma altre da riformulare, sia quanto a sanzioni. Avrebbe altresì portato problemi sul piano dogmatico, poiché il diritto europeo non conosce la distinzione, sussistente nel diritto vaticano, tra delitti e contravvenzioni, parlando invece di “reati gravi”, i quali peraltro non sempre rientrano nella categoria vaticana dei delitti.

Si è quindi ritenuto di percorrere la via, più lunga ma tecnicamente più adeguata, di inserire nelle leggi nn. CXXVII-CXXVIII nuove fattispecie criminose e sanzionatorie con la tecnica delle modificazioni e integrazioni del codice. L'orientamento generale è stato quello di non distaccarsi dalle corrispondenti previsioni italiane, in vigore, sia in termini di crimini che in termini di sanzioni. La preoccupazione di rendere il più possibile omogenei gli ordinamenti vaticano ed italiano è nata in considerazione sia dell'art. 22, primo comma, del Trattato lateranense, secondo cui “A richiesta della Santa Sede e per delegazione che potrà essere data dalla medesima o nei singoli casi o in modo permanente, l'Italia provvederà nel suo territorio alla punizione dei delitti che venissero commessi nella Città del Vaticano”; sia in considerazione del successivo art. 23 primo comma, che riguarda l'esecuzione in Italia delle sentenze emanate dagli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano. Si è peraltro configurato il reato di autoriciclaggio (art. 421 *bis* cod. pen.), cioè il riciclaggio commesso dallo stesso autore del reato presupposto, che tuttora non è previsto dalla legislazione italiana ma è presente in ordinamenti di Stati facenti parte dell'“area dell'euro”.

Con siffatta operazione il legislatore vaticano ha introdotto un numero considerevole di illeciti penali, rispondenti a situazioni nuove rispetto alla realtà sociale dell'Italia del 1889 e derivanti dalle odierne configurazioni della criminalità in materia economica e finanziaria.

Si è approfittato di questa opportunità anche per introdurre qualche fattispecie criminosa che può essere connessa col riciclaggio ed il terrorismo, come quella della produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 20 della legge n. CXXVII, che aggiunge un *bis* all'art. 326 del codice penale), relativa ad una materia che aveva creato precedentemente qualche problema a livello giudiziario (cfr. Tribunale dello Stato della Città del Vaticano, sentenza 5 maggio 2007, in materia di detenzione di sostanze stupefacenti).

5. L'AUTORITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA-AIF

Senza entrare in questa sede nel merito della struttura e delle funzioni dell'Autorità di Informazione Finanziaria-AIF, costituita dal *motu proprio* e le cui

funzioni sono indicate dalla legge vaticana n. CXXVII, giova qui brevemente osservare che si tratta di una entità con personalità giuridica canonica pubblica e personalità civile vaticana, con sede in Vaticano, qualificata come una Istituzione collegata alla Santa Sede a norma degli artt. 186 e 190-191 della costituzione apostolica *Pastor Bonus*.

L'Istituzione è circondata da una serie di garanzie e di attribuzioni che ne assicurano la assoluta libertà nello svolgimento dei compiti assegnatili, tali da configurarne il profilo di una Autorità indipendente. Si tratta di una novità assoluta per l'ordinamento vaticano, mentre può in qualche modo vantare un precedente, per quanto riguarda la peculiare realtà della Santa Sede, nell'Agenzia della Santa Sede per la Valutazione e la Promozione della Qualità delle Università e Facoltà ecclesiastiche-AVEPRO, eretta con chirografo di Benedetto XVI del 2007 a seguito della firma della Convenzione di Lisbona da parte della Santa Sede, avvenuta nel 1997, e dell'ingresso della stessa nel cosiddetto "processo di Bologna", avvenuto durante il vertice dei Ministri a Berlino del 2003. L'AVEPRO risponde, in sostanza, alla necessità di istituire Agenzie nazionali di valutazione del sistema universitario dirette a garantire il livello di qualità degli studi universitari e la conformità dei titoli di studio nei Paesi aderenti al processo di Bologna.

6. LA GIURISDIZIONE PENALE VATICANA

Come s'è detto, nel *motu proprio* Benedetto XVI ha tra l'altro delegato i competenti organi giudiziari vaticani ad esercitare la giurisdizione penale anche nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede, limitatamente alle ipotesi delittuose di cui alla legge n. CXXVII.

Per quanto attiene ai peculiari rapporti tra Santa Sede e ordinamento vaticano, questa delega al giudice secolare non è del tutto nuova. Difatti con il *motu proprio* "Venti anni or sono", del 7 luglio 2009, Benedetto XVI aveva approvato il nuovo statuto dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica-ULSA, nel quale, modificandosi la precedente disciplina (cfr. il *motu proprio* di Giovanni Paolo II "Nel primo anniversario", del 1° gennaio 1989), è previsto che "Chiunque ritiene di essere stato leso da un provvedimento amministrativo in materia di lavoro, salvo che lo stesso risulti approvato in forma specifica dal Sommo Pontefice, può proporre istanza all'Ufficio del Lavoro oppure adire l'Autorità giudiziaria vaticana" (art. 11, comma 1, Statuto ULSA). Ora, poiché l'attività dell'ULSA si riferisce al lavoro prestato non solo alle dipendenze del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, ma anche alle dipendenze della Curia Romana nonché degli Organismi o Enti gestiti amministrativamente in modo diretto dalla Sede Apostolica (art. 2, comma 1, Statuto ULSA), è evidente che il giudice civile vaticano risulta essere oggi

competente anche su rapporti di lavoro che si siano instaurati nell'ambito dell'ordinamento canonico e che abbiano, tra le parti, un soggetto canonico.

7. ANNOTAZIONI CONCLUSIVE

In apertura del *motu proprio* "La Sede Apostolica", Benedetto XVI rileva come la pace, che non da oggi è preoccupazione e oggetto del magistero pontificio, sia attualmente minacciata da diverse cause, tra cui le attività illegali nel campo del mercato e dell'economia, nonché il terrorismo; rileva altresì l'impegno della comunità internazionale nell'elaborazione di strumenti giuridici atti a prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il Pontefice mostra di approvare siffatto impegno ed afferma conseguentemente che la Santa Sede "intende far proprie queste regole nell'utilizzo delle risorse materiali che servono allo svolgimento della propria missione".

Dunque l'insieme dei provvedimenti legislativi, canonici e civili, di cui s'è qui parlato, non conseguono soltanto – come del resto era dovuto – ad obbligazioni assunte dalla Santa Sede in sede internazionale, con l'adesione alla "area dell'euro", ma rispondono anche a più generali preoccupazioni della Sede Apostolica per il bene comune in un mondo globalizzato.