Francesca Moroni

La nuova architettura economico-finanziaria dello Stato Città del Vaticano

Profili interordinamentali

eum

eum

Francesca Moroni

La nuova architettura economico-finanziaria dello Stato Città del Vaticano

Profili interordinamentali

eum

isbn 978-88-6056-527-3
Prima edizione: marzo 2018
©2018 eum edizioni università di macerata
Centro Direzionale, via Carducci snc – 62100 Macerata
info.ceum@unimc.it
http://eum.unimc.it

Impaginazione: Francesca Moroni

Il presente volume è stato sottoposto a *peer review* secondo i criteri di scientificità previsti dal Regolamento delle eum (art. 8) e dal Protocollo UPI (Coordinamento delle University Press Italiane).

A Davide
e a chi ha sempre creduto in me

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

S. Giovanni Paolo II
Lett. Enc. *Centesimus annus*

Indice

13 Prefazione di Giuseppe Rivetti

15 Considerazioni introduttive

Capitolo primo
19 Stato Città del Vaticano e Santa Sede. Linee evolutive della legislazione antiriciclaggio vaticana

19 1. Ambito applicativo della nuova normativa antiriciclaggio tra Santa Sede e Stato Città del Vaticano
21 1.1. Trattato lateranense e composizione della Questione romana. Caratteri costitutivi e specificità dello Stato Vaticano
26 2. L'articolato sistema delle fonti. Richiami al Diritto canonico e riflessi di Diritto divino
37 3. Ordinamento giuridico dello Stato Città del Vaticano: la *plenitudo potestatis in temporalibus* e l'esercizio dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. La posizione della Santa Sede nella comunità internazionale
45 4. Le Convenzioni monetarie stipulate dallo Stato Città del Vaticano con l'Italia e l'Unione europea. Peculiari forme di articolazione dello *ius monetae* tra lira e euro
52 5. Nuova disciplina in tema di prevenzione della frode e contraffazione delle monete e banconote in euro (Leggi nn. CXXVIII, CXXIX e CXXX del 30 dicembre 2010)
55 6. Il *Motu Proprio* di Benedetto XVI. La costituzione dell'AIF e il primo sistema di norme in materia di antiriciclaggio
58 6.1. Legge n. CXXVII del 2010. Primi regolamenti e provvedimenti attuativi
64 7. *First Mutual Evaluation Report* (*MER*) sulla normativa antiriciclaggio vaticana. Tra innovazioni e criticità
70 7.1. Allineamento alle direttive di Moneyval. Primi sviluppi normativi

Capitolo secondo
73 Trasparenza, vigilanza e regolamentazione prudenziale. Nuova *governance* economico-finanziaria vaticana

73 1. Linee evolutive della legislazione antiriciclaggio vaticana. La «stagione delle riforme» di Papa Francesco
78 2. Legge n. XVIII del 2013: nuova legislazione finanziaria vaticana. Richiami al Diritto canonico e alla Dottrina sociale della Chiesa
83 2.1. Misure contro i soggetti che minacciano la pace a livello interno e internazionale
89 3. L'Autorità di Informazione Finanziaria: funzioni, struttura e organi (*Motu Proprio* 15 novembre 2013)
97 4. Competenze e funzioni dell'AIF alla luce della Legge n. XVIII: vigilanza degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria. Forme di regolamentazione per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo
99 4.1. Vigilanza sull'applicazione degli adempimenti in materia di adeguata verifica
105 4.1.1. Tipologie di adeguata verifica. Il ruolo dell'AIF
108 4.1.2. Adeguata verifica nell'ordinamento statuale italiano. Competenze e funzioni della Banca d'Italia
111 5. Vigilanza prudenziale sugli organismi economici. Rafforzamento della trasparenza e stabilità nel settore finanziario
116 5.1. Le sanzioni amministrative: il rimando alla Legge n. X del luglio 2013
118 6. Informazione finanziaria. La segnalazione di operazioni sospette nell'ambito dell'attività di *intelligence*. La sinergia tra AIF e Promotore di Giustizia
123 7. Ulteriori attività dell'AIF svolte a livello interno e internazionale. Raccolta e analisi delle dichiarazioni di trasporto transfrontaliero di denaro contante
125 8. La Commissione referente sullo IOR (CRIOR): concrete applicazioni della normativa antiriciclaggio. La nuova struttura della *banca vaticana*
133 9. La riforma della Chiesa nelle strutture di governo economico e amministrativo
136 9.1. Il Consiglio per l'Economia (CE): organo di alto indirizzo e controllo sugli enti economici della Santa Sede
138 9.2. La riforma della Curia Romana: il nuovo Dicastero della Segreteria per l'Economia e il nuovo Ufficio del Revisore Generale

145 9.3. La rinnovata struttura dell'APSA. Ripartizione di competenze con la Segreteria per l'Economia. Il *Motu Proprio* «I beni temporali» (4 luglio 2016)
152 10. *Second Progress Report* (8 dicembre 2015): Moneyval approva il nuovo assetto istituzionale e normativo per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio
153 11. *Third Moneyval Progress Report* (6 dicembre 2017): progressi del Vaticano nel contrasto al riciclaggio. Lacune nell'avvio di procedure giudiziarie

Capitolo terzo
161 Diritto penale vaticano. Tra tradizione e riforme

161 1. Le Leggi nn. VIII e IX del 2013. Armonizzazione del Diritto penale vaticano ai sistemi penali europei e internazionali
163 2. Legge n. VIII: nuovo *corpus* di norme complementari al Codice penale vaticano
174 3. Legge n. IX, modifiche e integrazioni al Codice penale e di procedura penale. Repressione di condotte criminali nel contesto della cooperazione internazionale
189 4. Nuove tipologie di reato: terrorismo ed eversione dei sistemi politici e democratici. Forme di contrasto e repressione per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali
194 4.1. Il Comitato di sicurezza finanziaria (CO.SI.FI.). Analisi e coordinamento tra le Autorità vaticane competenti nel settore economico-finanziario
197 5. Il reato di riciclaggio e autoriciclaggio nell'ordinamento penale vaticano
209 6. Profili di comparazione giuridica con il sistema penale italiano: evoluzione normativa dell'art. 648 *bis* c.p.
224 6.1. Il D.lgs. n. 231 del 2007: primo tentativo di penalizzazione del reato di autoriciclaggio nell'ordinamento nazionale
228 6.2. La recente introduzione del reato di autoriciclaggio nel Codice penale italiano: prime criticità nell'interpretazione e applicazione della norma
231 7. Nuove forme di illecito di diritto (para)penale vaticano: *societas delinquere potest*. La previsione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche
234 8. La riforma del 2013: la rinnovata disciplina della responsabilità degli enti. Comparazione con la normativa italiana

Capitolo quarto
245 Stato e Chiesa indipendenti e sovrani nel proprio ordine (tributario)

245 1. Le ragioni di una Convenzione sullo scambio di informazioni in materia tributaria tra la Santa Sede e l'Italia. Crisi identitaria degli Stati nazionali nel contesto della globalizzazione economica
251 2. La finanza pubblica come strumento di sviluppo e solidarietà. Razionalità ed equità nell'imposizione dei tributi. Richiami al Diritto canonico e alla Dottrina sociale della Chiesa
255 3. Profili strutturali e funzionali della Convenzione: lo scambio di informazioni «verosimilmente rilevanti» nell'ambito delle tradizionali forme di cooperazione amministrativa
268 3.1. Attuazione della *Foreign Account Tax Compliance* (FATCA). L'impegno assunto dalla Santa Sede con gli Stati Uniti d'America in tema di obblighi fiscali e scambio di informazioni finanziarie
269 4. Il richiamo (non casuale) della Convenzione al Trattato lateranense. Sottesi rapporti con recenti orientamenti giurisprudenziali di legittimità, sulla corretta applicazione delle esenzioni tributarie, qualificate come norme programmatiche prive di efficacia diretta
277 5. Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Inquadramento giuridico e soggettività tributaria. Ammissibilità e limiti dell'esenzione in materia di ICI/IMU

287 Fonti normative

287 1. Fonti canoniche – Codex Juris Canonici 1983
288 2. Fonti vaticane
291 3. Legislazione statuale e concordataria
295 4. Normativa comunitaria
299 5. Convenzioni internazionali

301 Bibliografia

Prefazione di Giuseppe Rivetti

Il riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecite, connesso al finanziamento del terrorismo, al tempo della globalizzazione economico-giuridica, determina possibili forme di alterazione dei mercati con conseguente condizionamento della stabilità del sistema economico degli Stati nazionali.

Il contrasto del riciclaggio rappresenta, quindi, una delle priorità, non solo degli Stati, ma di tutta la comunità internazionale.

In questo contesto, il fenomeno della globalizzazione (e la sua rilevanza transnazionale di relazioni economiche) non poteva rimanere al di fuori «del portone di bronzo» e non interessare anche il più piccolo Stato del mondo: la Città del Vaticano, che «da enclave dell'Italia tende progressivamente a divenire enclave dell'Unione europea, con conseguenti inevitabili contatti tra ordinamento vaticano ed ordinamento europeo».

A tal proposito sarebbe riduttivo e non corrispondente con la natura della Sede Apostolica ritenere che la nuova normativa sia solo il frutto del rispetto di obblighi internazionali (per quanto importanti) e non cogliere il suo naturale inserimento «nell'impegno per l'edificazione di una convivenza civile, giusta ed onesta» non potendosi «trascurare o attenuare i grandi principi dell'etica sociale, quali la trasparenza, l'onestà e la responsabilità».

In tale ottica, l'Autrice approfondisce in modo sistematico ed articolato l'evoluzione della normativa antiriciclaggio recentemente introdotta nello Stato Città del Vaticano. L'indagine normativa si muove tra i diversi settori del diritto, da quello penale – ampiamente trattato nel capitolo III, con particolare riferimento all'estensione della giurisdizione penale (statuale)

vaticana ad enti facenti parte della Sede Apostolica, prima esclusivamente soggetti all'Ordinamento canonico – a quello tributario – analizzato nel capitolo IV –, spaziando anche su specifiche tematiche economico-finanziarie. Inoltre, di sicuro interesse scientifico, risulta la continua comparazione con la normativa italiana.

L'opera contiene, inoltre, una dettagliata analisi della Convenzione fiscale sullo scambio di informazioni finanziarie, stipulata tra Italia e Santa Sede, da cui scaturisce una riflessione sul sistema della tassazione, alla luce degli orientamenti della Dottrina sociale della Chiesa; segue, inoltre, un prezioso approfondimento su recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di esenzioni tributarie a favore degli enti ecclesiastici.

Di pregio, anche, il continuo richiamo al Diritto canonico e al suo rinnovato rapporto con il Diritto vaticano.

D'altra parte, proprio l'ingresso nell'ordinamento vaticano di categorie giuridiche ed economiche proprie di un sistema statuale, rappresenta una novità per la Sede Apostolica rispetto al modello originario (1929).

Inevitabile, quindi, la scelta di inserire elementi di comparazione giuridica, al fine di evidenziare originalità e peculiarità che i rispettivi ordini esprimono, con particolare riguardo alla unicità dell'ordinamento vaticano nel quale, più di altri, si manifesta il valore giuridico della storia.

Considerazioni introduttive

Il riciclaggio (dei proventi di attività illecite) rappresenta un fenomeno dai risvolti non solo economici, ma anche politici / sociali e si pone come una grave minaccia per l'economia globale, con effetti destabilizzanti per il sistema finanziario.

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

Da tempo la comunità internazionale, nonché l'Unione europea si sono dotate di strumenti normativi volti a prevenire e a contrastare tali fattispecie illecite, nella consapevolezza che la criminalità assume oggi dimensioni transnazionali e necessitano forme di intervento coordinato tra i vari Stati europei (e non solo): al riguardo, si ricorda la recente entrata in vigore della cd. «IV Direttiva antiriciclaggio», n. 2015/849, a dimostrazione del costante impegno dell'UE nel contrastare ogni forma di criminalità organizzata, che minaccia «l'integrità e la stabilità del settore finanziario»[1]. In precedenza, la Direttiva 91/308/CEE del Consiglio europeo aveva provveduto a definire il concetto di «riciclaggio dei proventi di attività illecite» esclusivamente, però, in relazione ai reati connessi con il traffico di stupefacenti, imponendo obblighi esclusivamente a carico del settore finanziario;

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

successivamente con la Direttiva 2001/97/CE si andava a raffinare la definizione della fattispecie di «riciclaggio», prevedendo un novero più ampio di reati presupposto, al fine di agevolare la segnalazione delle operazioni sospette, nonché la cooperazione internazionale. Infine, allineandosi alle Raccomandazioni del GAFI del 2003, sono entrate in vigore le Direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE, che vanno ad intensificare le misure di controllo sull'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi delle attività criminose, nonché di finanziamento del terrorismo.

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

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

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

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

[4] Cfr. Benedetto XVI, *Motu Proprio* «Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano», n. XXLI, 1° ottobre 2008, «AAS suppl.», LXXIX, 2000, art. 1.1.

Nell'ambito di questo inscindibile legame tra ordinamento canonico e vaticano, fino a tempi molto recenti, si poteva pacificamente affermare che tale vincolo fosse «a senso unico»: solo il Diritto canonico veniva recepito dal Diritto vaticano ed esercitava un'influenza diretta sul ordinamento statuale (e non viceversa)[5]. Tuttavia, sottolineando uno degli aspetti forse più interessanti – a mio avviso – della recente normativa introdotta, si ravvisa un fenomeno di dilatazione del Diritto vaticano oltre i suoi naturali confini. Infatti, con il *Motu Proprio* «La Sede Apostolica» (30 dicembre 2010), Benedetto XVI delega «i competenti organi giudiziari dello Stato Città del Vaticano ad esercitare la giurisdizione nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli enti dipendenti dalla Santa Sede» che svolgono professionalmente attività economico-finanziaria. In tal caso è, quindi il Diritto vaticano che obbliga soggetti di Diritto canonico, attuando una «erosione dell'impenetrabilità dell'ordinamento canonico»[6] stesso. La strada inaugurata da Benedetto XVI viene seguita dal suo successore Francesco, il quale con *Motu Proprio* «Ai nostri tempi» (11 luglio 2013) dispone l'estensione della giurisdizione penale vaticana, in rifermento ai reati indicati nelle recenti Leggi nn. VIII e IX (di modifica e integrazione del Codice penale e di procedura penale) alle persone ed enti operanti per la Santa Sede; infine con *Motu Proprio* «La Promozione» si ribadisce in maniera più netta e semanticamente più incisiva, che «i Dicasteri della Curia Romana e gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché le organizzazioni senza scopo di lucro, aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano, sono tenuti ad osservare le leggi dello Stato della Città del Vaticano in materia di: misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria».

[5] Cfr. G. Rivetti, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 161.

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

Un'importante opera di riforma, che non si è limitata a interessare solo il settore penale, mediante l'introduzione di nuove fattispecie di illecito, come il reato di riciclaggio, autoriciclaggio, terrorismo, etc., connessi anche con la previsione di nuove forme di responsabilità degli enti collettivi[7], ma ha avuto riflessi in ambito tributario e amministrativo, introducendo nuove misure in materia di vigilanza, *compliance* ed informazione finanziaria; un'imponente riforma che ha investito uno Stato *enclave* di appena quarantotto ettari, che rappresentano, come affermava Pio XI «quel tanto di corpo che basta per tenere unita l'anima», ossia quella porzione di territorio che «basti come supporto della sovranità»; sovranità pienamente espressa attraverso il proprio ordinamento giuridico, che in tutte le sue peculiarità e complessità rilevate nel corso del lavoro di ricerca che segue, si allinea alle necessità dell'attuale epoca della globalizzazione (giuridica ed economica), restando comunque ancorato ai cardini del Diritto canonico e del Diritto divino.

[7] Sul peculiare intreccio tra reato di autoriciclaggio e responsabilità degli enti, v. C. Piergallini, *Autoriciclaggio, concorso di persone e responsabilità dell'ente: un groviglio di problematica ricomposizione*, in F. Curi, M. Mantovani, S. Tordini Cagli, V. Torre (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Stortoni*, Bologna, BUP, 2016, vol. I, pp. 739-753.

La nuova architettura economico-finanziaria dello Stato Città del Vaticano

La categoria giuridica del riciclaggio (dei proventi di attività illecite) rappresenta una fattispecie dai riflessi trasversali, in quanto riverbera i suoi effetti anche in ambito economico. In tale contesto, l'emanazione della recente normativa antiriciclaggio vaticana, ha consentito al "più piccolo Stato del mondo" di armonizzare il proprio diritto interno agli standard internazionali e comunitari per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Francesca Moroni è professore a contratto di Diritto del multiculturalismo nell'Università degli Studi di Macerata - Corso di laurea in Teorie, culture e tecniche per il servizio sociale, Dipartimento di Giurisprudenza. Nella stessa Università ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Scienze giuridiche - Scienze canonistiche ed ecclesiasticistiche. Sui profili tributari, ha pubblicato (con Giuseppe Rivetti): *La Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia di scambio di informazioni tributarie*, «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado», Cuenca, Editorial Alfonsipolis, 2016, vol. XXXII, pp. 947-968.

eum edizioni università di macerata

€ 18,00

ISBN 978-88-6056-527-3

9 788860 565273