

Estratto

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Ord. Università
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOZZI
Prof. Em. Università
di Bologna

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Ord. Università
di Roma "TorVergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOZZI
Prof. Em. Università
di Bologna

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"

Anno CL - Fascicolo 2 2018



STEM Mucchi Editore

Amministrazione: STEM Mucchi Editore S.r.l.
Direzione, Redazione: Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma
Autorizzazione: del Tribunale di Modena, n. 328 dell'11-05-1957
Direttore responsabile: Marco Mucchi

Periodico trimestrale, prezzi abbonamento

Formato cartaceo Italia.....	€ 114,00
Formato cartaceo estero	164,00
Formato digitale (con login).....	98,00
Formato digitale (con ip)	107,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con login).....	136,00
Formato cartaceo estero + digitale (con login)	185,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con ip)	145,00
Formato cartaceo estero + digitale (con ip).....	194,00
Fascicolo singolo cartaceo*	30,00
Fascicolo singolo digitale	25,00

Tutti i prezzi si intendono iva e costi di spedizione inclusi. *Escluse spese di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'annata successiva se non annullati (tramite comunicazione scritta a info@mucchieditore.it) entro il 31 dicembre del corrente anno. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo (più spese di spedizione). Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'amministrazione della Rivista. Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della Rivista.

Il cliente ha la facoltà di revocare gli ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede della Casa editrice, o scrivendo a info@pec.mucchieditore.it entro le successive 48 ore (identificazione del cliente e dell'ordine revocato). Nel caso in cui la merce sia già stata spedita il reso è a carico del cliente e il rimborso avverrà solo a merce ricevuta. Per gli abbonamenti eventuale revoca deve essere comunicata entro e non oltre il 7° giorno successivo alla data di sottoscrizione.

© Stem Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese S.r.l.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie, per uso personale del lettore, possono essere effettuate, nel limite del 15% di ciascun fascicolo del periodico, dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Stem Mucchi Editore - Via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - Tel. 059.37.40.94
info@mucchieditore.it info@pec.mucchieditore.it
www.mucchieditore.it
facebook.com/mucchieditore
twitter.com/mucchieditore
instagram.com/mucchi_editore

Tipografia e impaginazione Mucchi Editore (MO), stampa Legodigit (TN)
In distribuzione dal mese di agosto del 2018

Direttori

Giuseppe Dalla Torre – Prof. Em. “Lumsa” di Roma

Geraldina Boni – Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

Mario Caravale – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Francesco P. Casavola – Pres. Em. Corte Costituzionale; Francesco D’Agostino – Ord. Università di Roma “Tor Vergata”; Giuseppe De Vergottini – Prof. Em. Università di Bologna; Vittorio Gasparini Casari – Ord. Università di Modena e Reggio Emilia; Luigi Labruna – Prof. Em. Università di Napoli “Federico II”; Pasquale Lillo – Ord. Università della “Tuscia” di Viterbo; Giovanni Luchetti – Ord. Università di Bologna; Ferrando Mantovani – Prof. Em. Università di Firenze; Paolo Mengozzi – Prof. Em. Università di Bologna; Alberto Romano – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Massimo Stipo – Ord. Università di Roma “La Sapienza”

Comitato Scientifico

Enrico Al Mureden – Università di Bologna

Salvatore Amato – Università di Catania

Maria Pia Baccari – “Lumsa” di Roma

Christian Baldus – Università di Heidelberg

Michele Belletti – Università di Bologna

Michele Caianiello – Università di Bologna

Marco Cavina – Università di Bologna

Olivier Echappé – Université de Lyon 3

Luciano Eusebi – Università Cattolica del S. Cuore

Libero Gerosa – Facoltà di Teologia di Lugano

Herbert Kronke – Università di Heidelberg

Francesco Morandi – Università di Sassari

Andrés Ollero – Università “Rey Juan Carlos” di Madrid

Paolo Papanti Pelletier – Università Di Roma “Tor Vergata”

Otto Pfersmann – Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne

Angelo Rinella – “Lumsa” Di Roma

Nicoletta Sarti – Università di Bologna

Redazione

Dott.ssa Anna Acquaviva

Dott.ssa Daniela Bianchini Jesurum

Dott. Matteo Carnì

Dott. Manuel Ganarin

Prof.ssa Alessia Legnani Annichini

Norme e criteri redazionali

- L'Autore di un'opera o di un articolo citato in nota va riportato con l'iniziale del nome precedente il cognome in maiuscoletto (es.: A. GELLIO); l'iniziale del nome e il cognome di più Autori di un'opera o di un articolo vanno separati da una virgola (es.: A. GELLIO, M. BIANCHI).
- Il titolo di un'opera o di un articolo va riportato in corsivo; la particella "in" che precede il titolo di un'opera collettanea, di un dizionario, di una rivista, anch'esso in corsivo, va invece riportata in tondo (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, ...). L'abbreviazione del titolo di una rivista è facoltativa, purché sempre coerente all'interno del testo. Il titolo di un contributo o di un'opera va citato per esteso la prima volta; per le successive citazioni l'abbreviazione è facoltativa, purché sempre coerente all'interno del testo.
- L'indicazione del luogo e dell'anno di pubblicazione vanno in tondo, separati da una virgola (es. Modena, 2004).
- L'indicazione del numero e delle parti di una rivista vanno inserite in tondo dopo l'anno di edizione. È obbligatoria se ogni numero o parte ha una numerazione di pagina autonoma (es.: *Foro it.*, 2011, I, c. 2962 ss.); se invece i numeri o le parti di una rivista seguono una stessa numerazione progressiva l'indicazione del numero o della parte in tondo dopo l'anno di edizione è facoltativa (es.: *Archivio giuridico*, 2012, 2, p. 58 ss.).
- L'indicazione del numero della o delle pagine/colonne citate nella nota deve essere preceduta da "p." (pagina) o "pp." (pagine) oppure da "c." (colonna) o "cc." (colonne); mentre, se le pagine proseguono oltre quella citata, si fa seguire "ss." (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, 2011, I, p. 81 ss.).
- Le abbreviazioni "cit." e "loc. cit.", indicative di opere già citate, vanno in tondo dopo il titolo o una parte del titolo in corsivo; mentre va in corsivo l'abbreviazione "*op. cit.*", indicativa di un titolo di volume o di un articolo già citato (così come la particella "*ivi*"): "*op. cit.*" si può usare se di un Autore è citata una sola opera.

- Il numero di edizione dell'opera va indicato in apice dopo l'anno di pubblicazione (es. 2010⁴).
- L'Editore non va citato per le opere italiane; può essere citato per quelle antiche o straniere.
- Uso delle virgolette: per riportare in tondo brani di autori o il testo di disposizioni normative: «.....» (caporali); per riportare citazioni interne ad altre citazioni: “.....” (doppi apici); l'uso degli apici singoli ‘.....’ è possibile soltanto per evidenziare con enfasi concetti o espressioni particolari.
- Le parole straniere vanno in corsivo, eccetto quelle entrate nel linguaggio corrente. Le citazioni tra virgolette a caporale in lingua straniera vanno in tondo.
- Capoversi a rientrare all'inizio di ogni nuovo paragrafo.
- L'indicazione dell'abbreviazione “vol.” (seguito da numero romano) e del vocabolo “tomo” (seguito da numero arabo) sono facoltative, purché sempre coerenti all'interno del testo (es. T. TIZIS, voce *Potestà dei genitori*, in *Dizionario giuridico*, vol. XIV, Roma, 2000, p. 113 ss.).
- L'abbreviazione di nota va in tondo: “n.” o “nt.”.
- Per opere di più autori: titolo dell'opera in corsivo seguito, dopo la virgola, dal nome o dai nomi dei curatori in maiuscolo separati da una virgola, laddove vi siano (es.: *Le società*, a cura di T. TIZIS, A. GELLIO, Roma, 2011).

Isabella Cortesi

NOTE SUL RECEPIMENTO VATICANO DI NORMATIVE SOVRANAZIONALI IN MATERIA FINANZIARIA *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il ruolo della *soft law*. – 3. La vigilanza prudenziale. – 3.1. Parità regolamentare e parità concorrenziale. – 3.2 La base giuridica per l’emanazione della disciplina di vigilanza prudenziale vaticana. – 3.3 La natura giuridica dell’attività regolamentare dell’AIF. – 3.4 Il Regolamento AIF n. 1/2015. – 3.5 Principi di governo societario tra disposizioni statutarie e normativa prudenziale. – 4. Le nuove leggi penali vaticane. – 4.1 La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

Al fine di comprendere il diritto finanziario vaticano e lo spirito di questo ordinamento occorre sempre riferirsi al diritto canonico, prima fonte normativa e criterio interpretativo della legge vaticana. Occorre, infatti, immedesimarsi in un sistema statale unico al mondo, le cui peculiarità costituiscono i pilastri sui quali si fonda la sua stessa istituzione.

Lo Stato della Città del Vaticano, da una parte, ha una superficie (0,44 km²) che lo rende il più piccolo Stato al mondo; dall’altra, è la base territoriale della Santa Sede, suprema istituzione della Chiesa cattolica, la quale intrattiene relazioni diplomatiche con 183 Stati e mantiene osservatori permanenti presso le principali organizzazioni internazionali¹.

La sua estensione territoriale non deve trarre in inganno: la Città del Vaticano – che nasce per garantire alla Santa Se-

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Cfr. SALA STAMPA SANTA SEDE, *Nota informativa sui rapporti diplomatici della Santa Sede, 09.01.2017*, in *Bollettino B0016-XX.01*, reperibile su *press.vatican.va*. Ai 182 Stati riportati nel bollettino nel corso di marzo 2017 si è aggiunto il Myanmar.

de «l'assoluta e visibile indipendenza» e «una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale» – serve la missione internazionale della Sede Apostolica ed ha per questo una proiezione che va ben al di là delle sue mura².

Per tale ragione, i flussi finanziari che transitano per lo Stato vaticano hanno un raggio di azione potenziale pari a quello della missione universale della Chiesa e le istituzioni finanziarie ivi residenti hanno da sempre legami con aziende, istituzioni governative, banche, banche centrali, regolatori ed hanno progressivamente adeguato le proprie tecniche operative alle modalità di funzionamento del sistema finanziario internazionale. Ciò ha determinato un implicito recepimento delle tecniche e dell'operatività (in continua evoluzione) del mercato unico europeo, nonostante l'estraneità di questa *enclave* (uno 'Stato-apparato') rispetto agli obiettivi ed alle caratteristiche degli 'Stati-nazione', in quanto il «suo fine non è il bene individuale e comune dei cittadini, ma la garanzia dell'indipendenza della S. Sede da ogni civile potestà»³. In tale contesto, è l'attività finanziaria ad essere rilevante e non anche l'attività economica, mancando un apparato industriale produttivo e qualsiasi tipo di politica economica o monetaria.

Dal punto di vista giuridico ed economico, questo Stato rappresenta un *unicum* e ciò non manca di riflettersi sulla regolazione della materia finanziaria, che «ripete lo schema gerarchico (ed istituzionale) che caratterizza l'assetto giuridico dello Stato»⁴.

È noto che il mondo ecclesiastico ragiona su un arco temporale che, nella letteratura economica, verrebbe definito di 'lungo periodo', ben lontano dal rapido svolgersi della materia finanziaria, inseguita, altrettanto velocemente, dalla rego-

² Cfr. PIO XI, *Trattato fra la Santa Sede e l'Italia, Premessa*, in A.A.S., 21, 1929, p. 209.

³ Così G. DALLA TORRE, *La nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 2002, 1, p. 42.

⁴ Così I. CORTESI, *La finanza vaticana: obiettivi istituzionali e profili ordinamentali*, in *Rivista elettronica di economia diritto e management*, 2012, p. 258.

lazione⁵. Pur tuttavia, nel corso dell'ultimo decennio, è avvenuta una piccola rivoluzione all'interno delle mura leonine risultante, innanzitutto, dall'adeguamento del sistema vaticano alla legislazione europea in materia antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Uno degli obiettivi della regolamentazione finanziaria è infatti quello di garantire un *level playing field* omogeneo tra gli operatori presenti sul mercato, assicurando parità di condizioni ed evitando il permanere di regimi che favoriscano situazioni di vantaggio competitivo. In tale contesto, gli Stati che non recepiscono formalmente determinati standard o *best practices* internazionali (quali, ad esempio, le Raccomandazioni del GAFI o gli accordi di Basilea) sono progressivamente tagliati fuori dal mercato dalle altre istituzioni *compliant* che non possono continuare ad operare con le controparti che non rispettino, in regime di equivalenza, determinate legislazioni, secondo meccanismi configurabili in un ambito di *soft law*⁶. I fenomeni, infatti, che hanno segnato l'inizio di questo terzo millennio – quali la recrudescenza del terrorismo internazionale e dell'evasione fiscale, da una parte, la crisi finanziaria e bancaria di tipo sistemico, dall'altra – hanno accentuato l'urgenza di procedere ad una stringente omogeneizzazione normativa di tutti gli ordinamenti finanziari del mondo, almeno sotto il profilo del contrasto all'economia illegale (disciplina di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento al terrorismo) e della sana e prudente gestione degli intermediari (disciplina di vigilanza prudenziale).

Lo Stato della Città del Vaticano non è uno Stato appartenente all'Unione Europea ed è rimasto fuori, fino al primo decennio degli anni duemila, dallo sviluppo normativo finanziario che ha accumulato gli Stati d'Europa e il doveroso recepi-

⁵ E come scrisse John Maynard Keynes nell'opera *A tract on monetary reform*, «in the long run we are all dead» (nel lungo periodo siamo tutti morti). Cfr. J. M. KEYNES, *A tract on monetary reform*, Macmillan, London, 1923.

⁶ Sulla *soft law* si veda V. LEMMA, *Best practices ed altri aspetti della soft law*, in *Mondo bancario*, 2006, 4, pp. 9-15 e, dello stesso Autore, *Soft law e regolazione finanziaria*, in *Nuova giurisprudenza commentata*, 2006, 11, p. 600 ss.

mento della legislazione economica europea in materia anti-riciclaggio ha di fatto concesso al sistema finanziario vaticano di continuare ad operare sui mercati. Ciò non significa che, prima del recepimento di tale disciplina, il sistema operasse in un regime d'illegalità: al contrario, molte delle normative erano già applicate come standard di riferimento operativi e *best practices*. Tuttavia, è stato stabilito un impegno formale al recepimento delle legislazioni per mezzo di un accordo internazionale sotto forma di Convenzione monetaria, che pur ha riconosciuto l'assenza di un settore bancario all'interno dello Stato. Da ciò discende la formalizzazione di un ordinamento finanziario vaticano, con una sua autorità di vigilanza e l'introduzione di nuove leggi, che hanno permesso a questo sistema di poter continuare ad operare con le controparti bancarie internazionali, proseguendo il raggiungimento di quegli obiettivi affidatigli dalla Sede Apostolica.

2. *Il ruolo della soft law*

La *soft law* è una fonte regolamentare tipica della materia bancaria e finanziaria non dotata di forza imperativa che si forma per rispondere a necessità prevalentemente tecnico-economiche, in quanto particolarmente adeguata a garantire un innalzamento qualitativo delle regole del mercato in tempi rapidi ed attraverso il coinvolgimento diretto degli operatori. Tale fonte normativa, nonostante si caratterizzi per «l'assenza di obblighi giuridici a carico delle parti» e per «l'impossibilità di far valere in sede giurisdizionale il rispetto dell'accordo», ha tuttavia rilevanza giuridica «soprattutto in relazione alla sua essenza di originario nucleo di principi che, in progressione di tempo, possono evolvere in vere e proprie regole ovvero essere recepiti in trattati internazionali e/o ordinamenti nazionali»⁷. È questo il caso, tra gli altri, delle Raccomandazioni del GAFI

⁷ Così F. CAPRIGLIONE, *Fonti normative*, in *Manuale di diritto bancario e finanziario*, a cura di F. CAPRIGLIONE, Padova, 2015, p. 33.

in ambito antiriciclaggio e degli Accordi del Comitato di Basilea in materia di vigilanza prudenziale, i quali vengono regolarmente recepiti in direttive europee, così sanando l'originaria assenza formale di vincolatività.

L'aspetto più interessante della *soft law* è, probabilmente, «la peculiare sanzionabilità delle violazioni di tali accordi», la quale è «affidata al mercato»⁸ e il caso vaticano rappresenta, a tale proposito, un esempio concreto di suddetti meccanismi sanzionatori.

Il mercato bancario e finanziario, infatti, ha regole di natura tecnica che sono *necessariamente* transnazionali, il cui *enforcement*, in parte, sfugge ai meccanismi giuridici, per così dire, classici⁹. Il fatto che lo Stato della Città del Vaticano sia uno Stato extracomunitario e che, giuridicamente, non sia soggetto alle direttive UE (né sia stato coinvolto nella formulazione delle Raccomandazioni del GAFI o degli Accordi di Basilea) non ferma l'applicazione degli standard, raccomandazioni e *best practices* tipici della *soft law* in materia finanziaria, i quali devono essere recepiti dagli operatori di mercato nonostante, di per sé, manchino di vincolatività giuridica, pena l'isolamento delle istituzioni finanziarie *non compliant*.

Per una banca, infatti, operare con una controparte che non rispetti, in regime di equivalenza, le discipline di contrasto all'economia illegale e di vigilanza prudenziale, è un grave rischio in termini reputazionali, operativi e legali¹⁰. Se la

⁸ Cfr. F. CAPRIGLIONE, *ult. op. cit.*, p. 33.

⁹ Si va ad incidere, invero, «sulla definizione del vigente sistema delle fonti normative, dando adito a valutazioni che sottolineano la crisi del paradigma fondamentale su cui è basato il positivismo giuridico moderno (incentrato sull'unità del diritto quale aspetto essenziale della completezza dell'ordinamento). [...] Per vero, l'utilizzazione sul piano normativo di atti del tipo sopra indicato, a prevalente carattere tecnico, non segna il tramonto dell'unità del diritto, ma si presenta quale fenomeno collegabile alle forme di produzione giuridica dell'ordinamento». Così F. CAPRIGLIONE, *ult. op. cit.*, pp. 33 e 35.

¹⁰ «L'inadeguatezza o l'assenza di standard KYC può esporre le banche a gravi rischi nei confronti della clientela e delle controparti, e in particolare a rischi di reputazione, operativi, legali e di concentrazione. [...] Il rischio di reputazione costituisce una grave minaccia per le banche, poiché la natura stessa della loro attività presuppone il mantenimento della fiducia dei depositan-

controparte, infatti, non rispetta in maniera equivalente gli obblighi antiriciclaggio, la banca può diventare veicolo di crimini finanziari (cui si ricollegano, tra gli altri, alti rischi reputazionali); se, invece, la controparte non è soggetta ad un regime di vigilanza prudenziale, la stabilità della banca può essere compromessa da operazioni per le quali il grado di rischio risulta difficilmente calcolabile a causa della mancanza di informazioni pubbliche sui coefficienti di patrimonializzazione della controparte, rendendo impossibile procedere all'accertamento circa la sua solidità patrimoniale e non potendo far affidamento sul controllo operato dall'autorità di vigilanza, cui si ricollega la vigenza di suddetto regime.

A nulla importa che la controparte si trovi in uno Stato extracomunitario nel quale tali obblighi non siano giuridica-

ti, dei creditori e del mercato in generale. Il rischio di reputazione può definirsi come la possibilità che la diffusione di notizie negative, siano esse veritiere o meno, concernenti le modalità di gestione o le connessioni di una banca intacchino la fiducia nella sua integrità. Le banche sono particolarmente esposte a questo tipo di rischio in quanto possono facilmente diventare strumento o vittima di attività illecite compiute da propri clienti. Esse devono proteggersi esercitando una vigilanza costante mediante l'applicazione di rigorose procedure KYC. [...] Il rischio operativo è definibile come il rischio di perdite dirette o indirette derivanti da disfunzioni a livello di procedure, personale e sistemi interni, oppure da eventi esogeni. Nel contesto dell'identificazione della clientela il rischio operativo è per lo più collegato a deficienze nell'attuazione dei programmi, all'inefficacia delle procedure di controllo e al mancato esercizio della dovuta diligenza. La percezione da parte del pubblico che una banca non sia capace di gestire in modo efficace il proprio rischio operativo può compromettere o influenzare negativamente l'attività dell'istituzione. Il rischio legale è il rischio che azioni legali, sentenze avverse o contratti rivelatisi giuridicamente inefficaci possano pregiudicare o perturbare l'operatività o le condizioni di una banca. Le banche possono essere chiamate in giudizio per l'inosservanza di requisiti cogenti in materia di identificazione dei clienti o per il mancato esercizio della dovuta diligenza e, in conseguenza di ciò, subire multe, procedimenti penali e sanzioni speciali inflitte dalle autorità di vigilanza. Di fatto, per una banca coinvolta in un procedimento giudiziario le implicazioni finanziarie negative possono andare ben oltre i semplici costi legali. Le banche sono nell'impossibilità di tutelarsi efficacemente contro tali rischi legali se non esercitano la dovuta diligenza nell'identificare i propri clienti e nel conoscere le attività che questi svolgono». Così COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Dovere di diligenza delle banche nell'identificazione della clientela*, ottobre 2011, Paragrafi 10-13, reperibile su *bis.org*.

mente rilevanti; a nulla rileva che tale controparte sia l'Istituto per le Opere di Religione, ente finanziario della Santa Sede avente sede nello Stato della Città del Vaticano e per questo soggetto alla normativa canonica, alla legge vaticana (in alcuni casi) e non alle direttive europee, né tantomeno agli Accordi di Basilea o alle Raccomandazioni del GAFI. L'operatività con le istituzioni finanziarie che non forniscano accurata documentazione comprovante l'esistenza di un ordinamento finanziario che garantisca, attraverso il controllo di un'autorità di vigilanza, il rispetto delle discipline in parola è altamente rischiosa per la stabilità e la tutela di legalità del sistema finanziario internazionale, oltre a non essere particolarmente tollerata dalle autorità di vigilanza dei paesi UE. Ciò è particolarmente vero per la materia antiriciclaggio, soprattutto se la controparte in questione è uno Stato extracomunitario non considerato come 'equivalente'¹¹.

A fronte di quanto precede, il caso vaticano è forse quello in cui il meccanismo sanzionatorio del mercato, ricollegabile alla *soft law*, è stato più evidente.

Il tenore del documento esplicativo di Banca d'Italia relativo al caso dei POS vaticani (i dispositivi per il pagamento tramite carte di credito e carte bancomat) gestiti da Deutsche Bank Italia ne è un chiaro esempio¹². Nella vicenda in esame, Banca d'Italia, nel negare la richiesta di «sanatoria» nei con-

¹¹ Sul concetto di 'equivalenza' si veda il documento del PARLAMENTO EUROPEO, *Third – country equivalence in EU banking legislation*, 12 luglio 2017, pubblicato da *egov*. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha pubblicato una lista degli Stati extracomunitari che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla direttiva 2005/60/CE e lo Stato vaticano non è tra questi. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Decreto 10 aprile 2015, Individuazione degli Stati extracomunitari e dei territori stranieri che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e che prevedono il controllo del rispetto di tali obblighi*, in GU, Serie generale, n. 108, 12 maggio 2015.

¹² La vicenda riguarda la dismissione, da parte di Deutsche Bank Italia, dell'operatività tramite POS all'interno dello Stato della Città del Vaticano, su indicazione di Banca d'Italia che non aveva mai concesso l'autorizzazione.

fronti di Deutsche Bank Italia per i POS che questa aveva installato nella Città del Vaticano senza la necessaria autorizzazione (successivamente «individuati da un'ispezione»), suggerisce di inquadrare la decisione «nel contesto della normativa europea, bancaria e antiriciclaggio, e della particolare situazione degli intermediari localizzati nello Stato Vaticano»¹³. In tale documento, la vigilanza italiana sottolinea come «Le norme vigenti nell'Unione Europea consentono alle banche dei paesi comunitari di operare in un paese extra-comunitario solo a condizione che in quest'ultimo siano presenti una regolamentazione bancaria e un sistema di controlli di vigilanza adeguati e che siano possibili scambi di informazioni tra le rispettive Autorità» e «nella Città del Vaticano mancano sia una regolamentazione bancaria sia il riconoscimento europeo di equivalenza antiriciclaggio»¹⁴. Viene inoltre sottolineato come Banca d'Italia svolga, in tale ambito, «attività di sensibilizzazione [...] nei confronti di tutte le banche stabilite in Italia sulla necessità di applicare correttamente la vigente disciplina antiriciclaggio nei rapporti con l'Istituto per le Opere di Religione (IOR)», nonostante all'epoca della redazione di tale documento lo Stato vaticano avesse già formalmente recepito la terza direttiva europea in materia antiriciclaggio 2005/60/CE¹⁵.

Il documento in esame ha ad oggetto le condizioni a cui è soggetta l'operatività delle banche UE in territorio extra-UE, sottoposta alla verifica della sostanziale parità sia in materia antiriciclaggio sia di vigilanza prudenziale, poiché trattasi dell'attività di una banca UE *all'interno* del territorio di uno Stato extracomunitario. La vigenza, in questo Stato, di una normativa prudenziale è importante poiché atta a garantire la stabilità del sistema finanziario attraverso la sana e pruden-

¹³ Così BANCA D'ITALIA, *Operatività tramite POS nello Stato della Città del Vaticano*, p. 1, reperibile su bancaditalia.it.

¹⁴ *Ibidem*, p. 2.

¹⁵ Il documento sottolinea, infatti, come «L'adeguatezza del sistema antiriciclaggio vaticano è stata valutata nel luglio 2012 dal competente organismo internazionale denominato Moneyval. Questo, pur riconoscendo i progressi compiuti, ha segnalato come non sia ancora provata la presenza di un effettivo regime antiriciclaggio nello Stato della Città del Vaticano» (*ibidem*, p. 2).

te gestione, in mancanza della quale la solidità patrimoniale dell'intermediario UE potrebbe essere messa a repentaglio.

In parte diverso è il caso di operatività a distanza attraverso l'apertura di rapporti di conto, per cui condizione necessaria e sufficiente è che la controparte rispetti gli obblighi anti-riciclaggio in maniera equivalente, pena la necessità di operare in un regime di adeguata verifica rafforzata ovvero di dover procedere alla redazione di specifici accordi. Questi ultimi possono richiedere la trasmissione di tutte le informazioni sui dati dell'ordinante, del beneficiario e delle ragioni economiche dell'operazione a fronte di richieste *ad hoc*, rendendo l'operatività spesso difficile e farraginoso, sottoposta a possibili blocchi a fronte di richieste di ulteriori informazioni, condizioni che, chiaramente, all'aumentare delle operazioni da eseguire, rendono particolarmente complessa la gestione ordinaria di pagamenti e transazioni¹⁶.

Tali considerazioni consentono di toccare con mano quei meccanismi sanzionatori del mercato ricollegabili alla *soft law* contenuta nelle Raccomandazioni del GAFI e negli Accordi di Basilea.

A fronte di quanto precede, è possibile che se tali fonti normative non fossero state recepite nell'ordinamento vaticano le banche (sia UE sia extra-UE) operanti con lo IOR e con l'APSA (che all'epoca gestiva anche i conti di privati) sarebbero state costrette ad operare dei controlli sempre più severi sui conti a queste intestati, provocando un progressivo ridimensionamento dell'operatività riconducibile a tali rapporti ed una possibile crisi operativa che avrebbe reso sempre più difficile garantire (anche ai clienti degli enti finanziari in parola) l'esecuzione di pagamenti e transazioni. Ciò avrebbe determinato, col tempo, una crisi a carattere definitivo poiché, a differenza di qualsiasi altro Stato, le istituzioni finanziarie

¹⁶ A tale proposito, si vedano le linee guida ed i principi emanati dal Wolfsberg Group, il cui questionario fa parte degli strumenti utilizzati dalle banche nell'ambito dell'operatività con le corrispondenti. Si veda, in particolare, WOLFSBERG GROUP, *Wolfsberg AML Questionnaire* e *Principi Wolfsberg anti-riciclaggio di denaro per le relazioni con banche corrispondenti*, entrambi reperibili su wolfsberg-principles.com.

della Santa Sede non hanno alle spalle un sistema finanziario ‘nazionale’, ma si appoggiano completamente sull’operatività con banche estere.

Pertanto, così come l’Europa ha dovuto sanare l’assenza formale di vincolatività giuridica delle indicazioni contenute negli standard in parola, attraverso il loro recepimento in direttive, anche lo Stato vaticano avrebbe dovuto comunque adottare tali regole, *a prescindere dall’utilizzo della moneta unica*. Non è dunque sostenibile la tesi in base alla quale se lo Stato vaticano non avesse adottato l’Euro come moneta ufficiale, esso non sarebbe stato chiamato ad introdurre tali discipline finanziarie. Nel caso, infatti, in cui si fosse anche creata una moneta vaticana, si sarebbe comunque richiesto il recepimento delle normative in parola. La differenza sarebbe stata nella base giuridica costituita, in questo caso, non più dalle direttive europee, ma direttamente dalle fonti normative del GAFI e del Comitato di Basilea, proprio come ha fatto l’UE nell’emanare le sue direttive, nonostante la Santa Sede/ Stato vaticano non siano stati coinvolti nella redazione di tali standard¹⁷.

Le considerazioni che precedono consentono di separare la questione monetaria, legata all’adozione dell’Euro quale moneta ufficiale dello Stato vaticano, dall’aspetto della legislazione finanziaria. Di per sé, infatti, la Convenzione monetaria del

¹⁷ Già nel 2012, il Comitato Moneyval osservava come l’applicazione da parte dello IOR delle Raccomandazioni di Basilea come ‘*best practice*’ di mercato non fosse sufficiente, nonostante questo non fosse formalmente soggetto al rispetto di tali obblighi: «That said, it is good to note that the IOR representatives stated that the global regulatory standard of the Basel Committee on Banking Supervision regarding banking adequacy and market liquidity risk are applied as ‘best practice’. It was stressed however by IOR that it is not legally required to do so. Although formally not subscribing to the Core Principles, in practice the IOR is involved in ‘banking and deposit-taking business’, for example when accepting cash deposits from a client to be placed on the IOR account through the services of a correspondent bank and administratively booked on the administrative account of the client. Subscription by IOR to the Core Principles is therefore recommended». Così MONEYVAL, (2012) 17, *Mutual Evaluation Report, Anti-money laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Holy See (including the Vatican City State)*, 4th July 2012, Paragrafo 865, reperibile su *rm.coe.int*.

2009 avrebbe dovuto richiedere soltanto il recepimento delle direttive contro la contraffazione delle monete in Euro, le quali, a differenza della disciplina antiriciclaggio, che pure è stata oggetto di recepimento, hanno una stretta e diretta connessione con l'aspetto meramente monetario. Ancora più particolare e, in un certo senso, estraneo a tale ambito, è il caso della disciplina di vigilanza prudenziale che, come vedremo, non è stata introdotta a fronte di un accordo formale con l'UE.

È altresì evidente che, per ragioni di continuità regolamentare con i paesi vicini, lo Stato vaticano non poteva che recepire la normativa europea; sarebbe stato assurdo, d'altronde, se questo avesse recepito fonti normative, ad esempio, statunitensi. Ciò che rileva, in ogni caso, è la difficoltà di operare sui mercati per gli enti che operano in assenza di un ordinamento finanziario (che, in quanto tale, integri tali discipline), a prescindere dall'unità monetaria che viene utilizzata.

Ciò induce a rileggere nella giusta prospettiva la diminuzione di sovranità della Santa Sede derivante dall'adesione alla moneta unica. Suddetta limitazione di sovranità, infatti, ampiamente enfatizzata dalla letteratura e dai mezzi di stampa, non solo è trascurabile rispetto all'ipotesi di non poter disporre liberamente delle risorse economiche conferenti allo svolgimento della sua missione, ma non è, di per sé, legata necessariamente all'adozione dell'Euro. Se questa non ci fosse stata e lo Stato vaticano avesse battuto la sua moneta, i meccanismi propri della *soft law*, da una parte avrebbero comunque spinto verso un recepimento diretto delle normative frutto delle Raccomandazioni del GAFI e degli Accordi di Basilea (non più filtrate dalle direttive europee), dall'altra, qualora questo non fosse avvenuto, avrebbero necessariamente portato al progressivo ridimensionamento del sistema finanziario vaticano. Occorre riconoscere, a tale proposito, che rispetto all'ipotesi del recepimento di standard regolamentari finanziari comuni a tutti gli Stati d'Europa, tale ultima eventualità avrebbe rappresentato una lesione di sovranità di natura certamente più grave.

A riprova di quanto sin qui esposto, oltre al tenore di per sé eloquente della summenzionata comunicazione di Banca d'I-

talia, giova sottolineare come l'introduzione della disciplina di vigilanza prudenziale vaticana, pur ispirandosi alla normativa europea e, in particolare, italiana, non si sia concretizzata nel recepimento di una direttiva o regolamento europeo e non tragga la sua origine da un accordo formale tra UE e Santa Sede, ma rappresenti un'ulteriore prova concreta di quanto un allineamento disciplinare del sistema finanziario vaticano fosse indispensabile per consentire alle istituzioni ivi operanti la prosecuzione di un'operatività ordinata, a prescindere dall'unità monetaria utilizzata.

3. *La vigilanza prudenziale*

L'ordinamento finanziario vaticano prende forma con l'introduzione del regime di vigilanza prudenziale – cuore della legislazione bancaria europea – definito, nei suoi principi base, dalla legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013 e divenuta applicabile a partire dall'entrata in vigore del Regolamento AIF n. 1/2015.¹⁸ Fino a quel momento, infatti, la vigenza della sola disciplina antiriciclaggio presupponeva l'esistenza di una *Financial Intelligence Unit* a tutela della legalità in materia economica, ma non di una vera e propria autorità di vigilanza che garantisse la sana e prudente gestione degli intermediari.

L'introduzione di una normativa tipicamente bancaria, nell'unico Stato al mondo nel quale non esiste un sistema bancario, è riconducibile alla necessità di proteggere la stabilità finanziaria sia vaticana sia europea, ritenendo che l'assenza di una regolamentazione di settore all'interno di questa *enclave* non potrebbe consentire di prevenire eventuali crisi del IOR, le quali rischierebbero di propagarsi negli Stati vicini.

¹⁸ Cfr. la legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013, *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*, consultabile sul sito *vatican.va*. Il regime di vigilanza prudenziale vaticano è disciplinato da AIF, Regolamento n. 1/2015, *Prudential supervision of the entities carrying out financial activities on a professional basis*, reperibile su *aif.va*.

niori ove risiedono la maggior parte dei suoi clienti e delle sue controparti, nonostante questo non possa essere formalmente inquadrato all'interno delle categorie definitorie predisposte dalle direttive europee. Ciò ha reso particolarmente rilevante, per la comunità finanziaria internazionale, il recepimento della disciplina prudenziale da parte vaticana, la quale è stata introdotta al fine di proteggere la stabilità dell'Unione Monetaria.

Come noto, la disciplina di vigilanza prudenziale viene elaborata dal Comitato di Basilea sotto forma di accordi, che hanno prodotto, nel tempo, le note discipline contenute in Basilea 1 (recepito dalle direttive 89/299/CEE e 89/647/CEE), Basilea 2 (recepito dalla direttiva 2006/48/CE) e Basilea 3 (recepito dalla direttiva 2013/36/UE e dal regolamento n. 575/2013)¹⁹. Le Raccomandazioni del Comitato di Basilea²⁰ hanno, peraltro, natura giuridica di *soft law*, cui si ricollega un'assenza

¹⁹ Su Basilea 1, cfr. COMITATO PER LA REGOLAMENTAZIONE BANCARIA E LE PROCEDURE DI VIGILANZA, *Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali minimi*, luglio 1988, reperibile su *bis.org* e COMITATO DI BASILEA, *Accordo internazionale sulla valutazione del patrimonio e sui coefficienti patrimoniali minimi*, in *Bollettino Economico della Banca d'Italia*, n. 11, ottobre 1988. Su Basilea 2, cfr. COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali, Nuovo schema di regolamentazione*, giugno 2004, reperibile su *bis.org* e per un commento, cfr., tra gli altri, M. MAZZUCA, *La vigilanza bancaria e il nuovo accordo di Basilea*, in *Banche e banchieri*, 2004, p. 222 e ss. Su Basilea 3, cfr. COMITATO DI BASILEA PER LA VIGILANZA BANCARIA, *Basilea 3. Schema internazionale per la misurazione, la regolamentazione e il monitoraggio del rischio di liquidità*, dicembre 2010; *Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari*, giugno 2011; *Banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione aggiornata e requisito addizionale di assorbimento delle perdite*, luglio 2013.

²⁰ Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è composto da alti esponenti delle banche centrali e autorità di vigilanza di Arabia Saudita, Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Canada, Cina, Corea, Francia, Germania, Giappone, Hong Kong SAR, India, Indonesia, Italia, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Regno Unito, Russia, Singapore, Spagna, Stati Uniti, Sudafrica, Svezia, Svizzera, Turchia. Il Gruppo dei Governatori delle banche centrali e dei Capi della vigilanza è l'organo direttivo del Comitato e si compone dei Governatori delle banche centrali e dei responsabili degli organi di vigilanza (diversi dalle banche centrali) dei paesi membri. Esso si riunisce solita-

giuridica formale di vincolatività a carico delle parti che viene poi sanata, per l'appunto, attraverso il recepimento in atti legislativi UE.

Storicamente, l'introduzione di controlli pubblici sugli enti creditizi discende proprio dalla presa d'atto che la crisi della banca possa propagarsi all'intero sistema finanziario, mettendone a repentaglio la stabilità²¹. Ciò ha richiesto la predisposizione di un penetrante sistema di controlli che ha assunto, nel tempo, un carattere sempre più rispettoso «dell'autonomia imprenditoriale delle banche», promuovendo lo «sviluppo della concorrenza, come condizione necessaria per favorire gestioni efficienti e assicurare la stabilità nel lungo periodo»²². La creazione del mercato unico europeo, infatti, ha postulato la necessità di assicurare un *level playing field* omogeneo tra gli operatori presenti sul mercato e ciò ha favorito un'evoluzione del sistema dei controlli pubblici da una 'vigilanza strutturale', caratterizzata da un'ampia discrezionalità dell'autorità pubblica nell'esercizio dei suoi poteri, ad un approccio 'prudenziale', orientato, cioè, ad una maggiore autonomia del soggetto bancario attraverso il controllo del rischio.

La predisposizione di un regime di vigilanza prudenziale è intimamente connessa alla creazione del mercato unico europeo ed è ispirata al principio di libera concorrenza e al carattere tipicamente imprenditoriale dell'attività bancaria, la quale non può essere limitata 'strutturalmente' dal controllo pubblico, ma deve essere orientata dall'attività di vigilanza verso

mente presso la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI) a Basilea, dove ha sede il suo Segretariato permanente.

²¹ La crisi di un intermediario, soprattutto se di grandi dimensioni, può contagiare l'intero sistema economico. Da qui l'acronimo, con riferimento ad una banca di grandi dimensioni, TBTF - *Too Big To Fail*, che, dopo la recente crisi del debito sovrano, si è tramutato in TBTBS, *Too Big To Be Saved*. Per un confronto tra la crisi del 1929 e del 2009 e le diverse modalità di propagazione al sistema, si veda F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929-2009). Il caso italiano*, Padova, 2009. Per la crisi del debito sovrano, F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *Crisi finanziaria e dei debiti sovrani. L'Unione Europea tra rischi ed opportunità*, Torino, 2012.

²² Così C. BRESCIA MORRA, *Le forme della vigilanza*, in *Manuale di diritto bancario e finanziario*, cit., p. 176.

forme prudenti di gestione dei rischi, allineate alle *best practices* di mercato (onde evitare l'attivazione dei meccanismi sanzionatori di quest'ultimo).

3.1. *Parità regolamentare e parità concorrenziale*

Una delle principali finalità della regolamentazione prudenziale è, come già sottolineato, quella di assicurare parità competitiva tra gli operatori presenti sul mercato minimizzando, per tal via, i rischi tipici della competizione regolamentare tra gli ordinamenti finanziari, la quale, oltre a compromettere la concorrenza tra gli intermediari, può favorire l'insorgere di crisi sistemiche²³.

Ciò alla luce della specialità del settore bancario e della delicatezza della sua regolamentazione, la quale è preposta ad assicurare stabilità, efficienza e competitività in modalità ormai armonizzate a livello europeo, attraverso una regolazione a maglie strette che, anche alla luce degli insegnamenti offerti dalle recenti turbolenze finanziarie, mira a contrastare i possibili fattori di rischio e ad individuare quali pratiche di mercato possano trasformarsi in focolai di crisi sistemica. Si richiede, dunque, una partecipazione attiva da parte degli operatori coinvolti, affinché il perseguimento di obiettivi reddituali tenga in debita considerazione la robustezza del bilancio e la preservazione del capitale economico, in aderenza ai principi della sana e prudente gestione ai quali tale disciplina è ispirata.

Dalla conformità agli obblighi regolamentari discende, di norma, un alto costo di regolazione derivante dal rafforzamento di determinate funzioni aziendali, tipicamente quelle di controllo (*risk management*, *compliance* e *internal audit*); a ciò, tuttavia, fanno da contraltare le opportunità offerte

²³ Ciò in ragione della natura sistemica di tale attività, stante l'interconnessione esistente tra intermediari, strumenti finanziari, sistema economico, per cui la mancanza di fiducia può generare fenomeni compulsivi di *bank run* secondo lo schema del cd. 'effetto domino'.

dall'adesione al mercato unico europeo, vale a dire la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi.

Nel caso vaticano, è interessante notare come al processo ineludibile di armonizzazione nei confronti della normativa finanziaria europea non corrispondano suddetti vantaggi, proprio perché lo Stato vaticano non fa parte del mercato unico.

Pertanto, stando così le cose, all'aumentare del novero delle normative finanziarie europee oggetto di recepimento da parte vaticana, diminuirà, a parità di altre condizioni, il potere competitivo delle sue strutture finanziarie rispetto agli altri intermediari finanziari europei, non trovandosi questi ultimi nella condizione di poter sfruttare quelle opportunità di penetrazione del mercato concesse alle banche UE, pur rispettando le stesse regole.

Tali considerazioni sono le stesse che, probabilmente, stanno facendo altri Stati-terzi, i quali, a fronte dell'adozione dell'Euro come moneta ufficiale, hanno dovuto recepire ed implementare buona parte della regolamentazione bancaria e finanziaria UE, attraverso lo stesso meccanismo utilizzato nel caso vaticano, che prevede un aggiornamento annuale dell'Allegato alla Convenzione monetaria a seguito delle riunioni del Comitato misto²⁴. Le normative più importanti recepite dalle *enclaves* in parola, all'interno delle quali operano dei soggetti bancari a tutti gli effetti paragonabili a quelli UE, includono le stesse discipline che sono state oggetto di recepimento da parte vaticana (principalmente la disciplina antiriciclaggio e

²⁴ Si vedano, ad esempio, le Convenzioni monetarie stipulate dall'UE con la Repubblica di San Marino ed il Principato di Monaco. Cfr. *Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e la Repubblica di San Marino*, in *GUUE C121/5*, 26 aprile 2012 e reperibile su *eur-lex.europa.eu*, in particolare il Considerando n. 9: «Occorre istituire un comitato misto composto da rappresentanti della Repubblica di San Marino, della Repubblica italiana, della Commissione e della BCE con il compito di esaminare l'applicazione della presente convenzione, decidere il massimale annuo per le emissioni di monete e valutare le misure adottate dalla Repubblica di San Marino per l'attuazione della normativa UE in materia». Cfr. anche *Convenzione monetaria tra l'Unione Europea ed il Principato di Monaco*, in *GUUE C 310/1*, 13 ottobre 2012 e *Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e la Repubblica di San Marino*, in *GUUE C 121/5*, 26 aprile 2012.

di vigilanza prudenziale), nonostante in questo Stato non esista un sistema bancario.

A fronte della presa d'atto che i sistemi bancari dei Paesi-terzi rispettano oggi le stesse normative delle banche UE e non possono, tuttavia, far parte del mercato unico, si assiste ad un inedito avvicinamento da parte di alcuni tra questi Stati verso una maggiore integrazione nei confronti dell'Europa, contrariamente a quanto storicamente avvenuto, avendo questi sempre rivendicato la loro indipendenza rispetto all'Unione. In tale logica, alcune *enclaves* propendono, al momento attuale, verso un sostanziale superamento del loro *status* giuridico nei confronti dell'UE, stante «un contesto economico internazionale sempre più globalizzato e turbolento», nel quale «i piccoli stati europei si trovano oggi ad affrontare sfide più complesse»²⁵. Tale circostanza «ha fatto emergere la necessità di un nuovo piano di relazioni con l'UE volto al superamento di quello *status* di “paese terzo” che oggi più che mai rappresenta un limite allo sviluppo»²⁶. Per queste ragioni «San Marino, Andorra e Monaco con tempistiche e presupposti di partenza diversi, hanno avviato percorsi indipendenti tesi a su-

²⁵ Così BANCA CENTRALE DI SAN MARINO, *Percorso di San Marino verso una maggiore integrazione con l'Europa*, reperibile su *bcs.m.sm*, nel quale, inoltre, si legge che «L'Unione Europea ha valutato positivamente tali manifestazioni di interesse e dopo un periodo di valutazione e confronto è giunta ad una conclusione che permette di coniugare le esigenze dei tre stati: “Il Consiglio ribadisce che una più stretta associazione di Andorra, Monaco e San Marino con l'UE è anche nell'interesse dell'UE stessa. Essa dovrebbe contribuire a colmare le lacune e a risolvere le incongruenze nelle relazioni che sono attualmente frammentate e divergono da un paese all'altro. Inoltre, la partecipazione rafforzata dei tre paesi al mercato interno potrebbe avere un impatto economico positivo, benché limitato, sull'UE, in particolare per quanto riguarda l'occupazione nelle regioni vicine e le attività economiche transfrontaliere” (dal testo delle Conclusioni del Consiglio sulle relazioni dell'UE con il Principato di Andorra, la Repubblica di San Marino e il Principato di Monaco del 16 dicembre 2013). Le Conclusioni del Consiglio rappresentano un importante punto di svolta sul piano delle relazioni fra San Marino e UE in quanto consolidano la volontà politica di avviare un negoziato per la stipula di un accordo di associazione che permetterà a San Marino una maggiore integrazione al mercato unico europeo».

²⁶ *Ibidem*.

perare tale condizione e raggiungere il risultato di un accordo con l'Unione che potesse garantire maggiore integrazione nel mercato unico»²⁷. Il costo della regolazione, non adeguatamente controbilanciato dalle opportunità offerte dal *single market*, è, evidentemente, uno dei fattori che pesa nelle valutazioni sottostanti tali manifestazioni d'interesse.

In tale contesto, il caso rappresentato dall'Istituto per le Opere di Religione è ancora più complesso, poiché a differenza delle banche degli altri Paesi-terzi, questo può rivolgere i suoi servizi solo nei confronti di un pubblico di risparmiatori predeterminato *ex ante*²⁸. A ciò aggiungasi le note problematiche connesse allo svolgimento di attività riservate in territorio UE, nonché il sostanziale allineamento dal punto di vista fiscale con la normativa italiana per quanto riguarda la tassazione di depositi ed investimenti a seguito della stipula della Convenzione fiscale, situazioni che, indubbiamente, contribuiscono a complicare la sua competitività sul mercato.

Quanto precede fa ritenere che l'aspetto competitivo del mercato sia a tutti gli effetti entrato nello Stato vaticano, nonostante il regime di monopolio pubblico. Quest'ultimo, infatti – a differenza di ciò che accade nelle altre *enclaves*, quali, ad esempio, San Marino – non giova in termini concorrenziali alle istituzioni ivi operanti poiché la quasi totalità delle persone fisiche e giuridiche che possono accedere ai servizi dello

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Si veda, a tale proposito, l'impegno preso dallo IOR e sottolineato sin dal *Progress Report* di Moneyval del 2012, in base al quale «Based on these provisions, the IOR commits to establish relationships only with a restricted group of customers. The eligible types of clients are now set out in the IOR "Prevention and Countering of the Laundering and Proceeds from Criminal Activities and the Financing of Terrorism Policy" (Annex XXVII; hereinafter referred to as "IOR Internal AML/CFT Policy") which was introduced on 25 February 2011 and subsequently approved on 6 October 2011. In accordance with the IOR Internal AML/CFT Policy the IOR can operate only with the strictly defined types of customers which are set out in Attachment 1 to the AML/CFT Policy; further details are set out under Customer Structure below». Così MONEYVAL, (2012) 17, *Mutual Evaluation Report, Anti-money laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Holy See (including the Vatican City State)*, 4th July 2012, Paragrafo 66, reperibile su *rm.coe.int*.

IOR risiede in altri Stati a causa delle ridotte dimensioni del territorio vaticano (persino i soggetti istituzionali della Santa Sede si trovano, per la maggior parte, nelle zone extraterritoriali) e possono, pertanto, rivolgersi molto più facilmente agli intermediari UE. Da ciò deriva che la presenza di un monopolio pubblico nello Stato vaticano, essendo questo uno Stato-apparato, non genera distorsioni concorrenziali a danno dei consumatori ed a favore delle istituzioni ivi operanti, come invece sarebbe accaduto se si fosse trattato di uno Stato dotato di un territorio più grande.

Tutto ciò premesso, occorrerà valutare il ‘comportamento finanziario’ del mondo della Chiesa, se questo, cioè, sceglierà di continuare a depositare le proprie disponibilità presso un ente finanziario della Santa Sede, consentendo a quest’ultima di far fruttare quanto ivi depositato a favore delle sue opere ovvero se reputerà più conveniente l’impiego di tali somme presso altre istituzioni finanziarie UE che, indubbiamente, non hanno le stesse restrizioni normative, operative e regolamentari che caratterizzano l’ordinamento finanziario vaticano.

Occorre notare, infatti, come il servizio offerto dalle istituzioni finanziarie in parola si caratterizzi per un particolare spirito di natura ecclesiale, coerentemente al lavoro prestato per la Sede Apostolica e sia scevro, inoltre, da quei conflitti d’interesse che caratterizzano il sistema bancario internazionale quali, ad esempio, la modalità operativa del *self placement*, la quale non è riscontrabile data l’assenza di attività di emissione titoli²⁹. A ciò aggiungasi come l’interesse del sogget-

²⁹ Il modello operativo del *self placement*, in uso presso molti intermediari, consiste nella vendita degli strumenti finanziari emessi dall’intermediario direttamente ai depositanti della banca. Sul *self placement* si veda *Joint Committee of the European Supervisory Authorities, Placement of financial instruments with depositors, retail investors and policy holders (Self placement)*, JC 2014 62, 31 July 2014. Si legge nel bilancio 2016 dello IOR che questo «non emette titoli, né partecipa a sindacati di collocamento; tutela il patrimonio dei propri clienti, investendo prevalentemente in strumenti caratterizzati da rischi estremamente contenuti (ad esempio, titoli di Stato, titoli obbligazionari emessi prevalentemente da istituzioni ed enti governativi o organismi internazionali, nonché depositi nel mercato interbancario)». Cfr. *IOR, Rapporto Annuale 2016*, p. 28, reperibile su *ior.va*.

to in questo caso paragonabile all'azionista (la Santa Sede) e l'obiettivo del cliente finale (persone fisiche e giuridiche legate alla Santa Sede e/o allo Stato) coincidano, annullando il fenomeno dei cd. costi di agenzia. Ciò dovrebbe presupporre un'adesione incondizionata da parte della clientela in parola, in grado di andare oltre il mero dato economico ed operativo, alla luce della missione comune che unisce le istituzioni finanziarie della Sede Apostolica alle persone fisiche e giuridiche a questa legate. Oltre al servizio offerto, infatti, tali istituzioni e, in particolare, lo IOR, producono un utile interamente devoluto al Pontefice, che contribuisce al finanziamento delle opere di religione e carità e si alimenta anche grazie all'impiego della raccolta del patrimonio ecclesiastico. A rigor di logica, ciò dovrebbe essere, di per sé, motivazione sufficiente per aderire incondizionatamente allo spirito di servizio che anima tale realtà, anche a fronte delle delusioni che il settore bancario ha riservato al risparmiatore nel corso degli ultimi anni.

È tuttavia riscontrabile come sia difficile compiere scelte ideologiche in periodi di recessione economica, donde la possibile configurabilità di un progressivo ridimensionamento dell'attività svolta dalle istituzioni in esame, qualora, alla situazione testé descritta, non faccia da contraltare un profondo sforzo operativo, in grado di controbilanciare gli effetti negativi derivanti dalla parità regolamentare tra l'ordinamento finanziario vaticano e quello europeo, non adeguatamente compensata, per le ragioni sopra esposte, da condizioni di parità concorrenziale.

3.2. La base giuridica per l'emanazione della disciplina di vigilanza prudenziale vaticana

A fronte degli effetti pervasivi ricollegabili all'introduzione della vigilanza prudenziale vaticana, vale la pena soffermarsi brevemente sulla base normativa che, formalmente, ne ha giustificato l'emanazione.

Come noto, questa è rintracciabile, innanzitutto, nelle indicazioni del Comitato Moneyval che, sin dal Progress Report

del 2012, notava come «there is no provision for the financial institutions to be prudentially supervised. It is strongly recommended that IOR is also supervised by a prudential supervisor in the near future. Even if this is not formally required it poses large risks to the stability of the small financial sector of HS/VCS if IOR is not independently supervised»³⁰. In tale sede, il Comitato di esperti sulla valutazione delle misure contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo segnalava, opportunamente, i rischi connessi all'assenza di una disciplina prudenziale per la stabilità del sistema vaticano, dimenticando di rilevare, tuttavia, come tali rischi possano minacciare, per le ragioni sopra richiamate, anche quello europeo.

Contestualmente, si metteva in evidenza come l'attività di supervisione finanziaria da implementare dovesse essere indipendente rispetto alla vigilanza ai fini *Anti-Money Laundering e Combating Terrorism Financierang* (AML/CTF), rilevando che «at the time of the MONEYVAL on-site visits, there was no adequate independent supervision of the IOR. In line with this, it is recommended to clearly separate the task of supervision from the FIA as FIU and combine this with adequate prudential supervision»³¹.

In sostanza, Moneyval sottolineava due aspetti: innanzitutto, il riconoscimento che lo IOR svolge un'attività che, in quanto finanziaria, è potenzialmente atta a minacciare la stabilità del sistema vaticano (e noi aggiungiamo: europeo) se non adeguatamente regolata e vigilata; in secondo luogo, la necessità di separare la funzione di vigilanza svolta dall'AIF quale FIU (*Financial Intelligence Unit*), ai fini, cioè, AML/CTF, da quella svolta in qualità di supervisore prudenziale. I due compiti, infatti, negli ordinamenti finanziari dei paesi europei, non sono necessariamente demandati alla stessa istituzione, anzi, nella maggior parte dei casi, sono affidati a due

³⁰ Così MONEYVAL, (2012) 17, *Mutual Evaluation Report, Anti-money laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Holy See (including the Vatican City State)*, cit., Paragrafo 18.

³¹ Così MONEYVAL, (2012) 17, *Mutual Evaluation Report, Anti-money laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Holy See (including the Vatican City State)*, cit., Paragrafo 866.

diverse autorità. È chiaro, d'altronde, come nel caso oggetto di analisi, le ridotte dimensioni del territorio vaticano non richiedano un simile sviluppo ordinamentale, donde l'importanza di sottolineare l'indipendenza delle due funzioni, ricadendo queste in capo allo stesso ente.

Tale è la raccomandazione fornita da Moneyval, qualificabile come fonte giuridica di *soft law*, a fronte della quale è stato formalmente suggerito, per la prima volta, il recepimento della vigilanza prudenziale. Nonostante, infatti, tali indicazioni non fossero cogenti, poiché fuori dall'ambito antiriciclaggio di sua competenza, queste sono indubbiamente servite per spingere al recepimento di tale disciplina. A tal fine, Moneyval suggeriva di aderire direttamente al Comitato di Basilea e di implementarne gli Accordi, non menzionando la possibilità di recepire le direttive europee in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi.

Ai sensi dell'Allegato alla Convenzione Monetaria del 2009, l'unica disciplina europea da recepirsi, in materia finanziaria, doveva essere quella antiriciclaggio (oltre alle normative contro la contraffazione delle monete in Euro), in base alla considerazione che nello Stato vaticano non esistesse un sistema bancario. A tale proposito, l'art. 8 della Convenzione stabiliva che «se e quando un settore bancario verrà creato nello Stato della Città del Vaticano l'elenco di atti giuridici e di norme di cui all'allegato verrà integrato per includervi la normativa UE in materia bancaria e finanziaria e gli atti giuridici e le norme della BCE, in particolare i requisiti in materia di comunicazione statistica»³². Veniva per tal via ribadito quanto disposto dalla decisione del Consiglio Europeo del 26 novembre 2009, art. 2 lett. b), ai sensi della quale lo Stato della Città del Vaticano si sarebbe impegnato «ad adottare tutta la normativa comunitaria pertinente in materia bancaria e finanziaria se e quando sia creato un settore bancario»³³. Ta-

³² *Convenzione Monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano*, cit.

³³ Cfr. CONSIGLIO ECOFIN, *Decisione del Consiglio sulla posizione della Comunità Europea per quanto concerne la rinegoziazione della Convenzione*

le disposizione, peraltro, non figurava tra quelle previste nella Raccomandazione di decisione del Consiglio, presentata il 16 ottobre 2009³⁴. L'aggiunta si deve direttamente al Parere della BCE del 5 novembre 2009, per cui la nota alla modifica dell'art. 2 lett. b) del progetto di decisione spiega come «sarebbe consigliabile modificare la convenzione con il Vaticano al fine di disporre in merito alla situazione giuridica applicabile nel caso in cui in futuro dovesse svilupparsi un settore bancario nello Stato della Città del Vaticano» per garantire «parità di condizioni»³⁵.

Ci si domanda cosa sia cambiato dal momento della stipula della Convenzione monetaria del 2009 visto che lo Stato della Città del Vaticano ha dovuto recepire, pochi anni più tardi, quella stessa «normativa UE in materia bancaria e finanziaria» che veniva richiesta solo nel caso in cui si fosse creato un sistema bancario, cosa che non è mai avvenuta. Ci s'interroga, inoltre, a fronte delle considerazioni di cui al paragrafo che precede, quale sia «la parità concorrenziale» da garantire, visto che proprio il perdurare dell'assenza di un sistema bancario all'interno del territorio vaticano contribuisce a determinare una sostanziale assenza di parità concorrenziale tra le banche europee e le istituzioni finanziarie della Santa Sede, a danno di quest'ultime, a fronte, altresì, della successiva predisposizione di una sostanziale parità regolamentare.

Posto, infatti, che l'opportunità dell'introduzione di un regime di vigilanza prudenziale all'interno dello Stato vaticano

Monetaria con lo Stato della Città del Vaticano (2009/895/CE), in *GUCE L*, 30 febbraio 1999.

³⁴ Cfr. CONSIGLIO EUROPEO, *Raccomandazione di Decisione del Consiglio sulla posizione della Comunità europea per quanto concerne la rinegoziazione della convenzione monetaria con lo Stato della Città del Vaticano*, 16 ottobre 2009, reperibile sul sito della BCE.

³⁵ Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere della BCE relativo alle raccomandazioni di decisioni del Consiglio sulla posizione della Comunità europea per quanto concerne la rinegoziazione della convenzione monetaria con lo Stato della Città del Vaticano e sulla posizione della Comunità europea per quanto concerne la rinegoziazione della convenzione monetaria con la Repubblica di San Marino*, 5 novembre 2009, in *GUUE C 284/1*, 25 novembre 2009, Modifica n. 1.

è da accogliersi positivamente, in quanto giustificata da considerazioni di carattere economico (riconducibili alla necessità di garantire la stabilità del sistema finanziario vaticano ed europeo) e conforme agli standard regolamentari richiesti nel settore, sorprende come a livello convenzionale fossero state poste delle condizioni specifiche al recepimento di tale disciplina che poi sono state completamente disattese.

A titolo esemplificativo, si consideri il tenore completamente diverso dell'accordo tra UE e San Marino che, al Considerando n. 8, riconosceva esplicitamente che «La Repubblica di San Marino dispone di un settore bancario che prevede di operare in stretta cooperazione con quello dell'area dell'euro. Per assicurare un trattamento più equo occorre pertanto che siano progressivamente rese applicabili alla Repubblica di San Marino le disposizioni legislative pertinenti dell'Unione europea in materia bancaria e finanziaria, [...] nonché all'obbligo di comunicazione dei dati statistici»³⁶. Su tali basi è stato disposto il recepimento della normativa bancaria e finanziaria europea all'interno di San Marino; la stessa normativa è stata introdotta nella Città del Vaticano nonostante l'esplicito riconoscimento bilaterale dell'assenza delle condizioni che ne giustificassero il recepimento.

Ma c'è un'altra questione che merita di essere menzionata e riguarda proprio l'assenza di un obbligo formale all'introduzione di tale disciplina. Le disposizioni europee oggetto di recepimento da parte vaticana, infatti, sono riviste annualmente nel corso delle riunioni del Comitato misto e poi trasposte all'interno dell'Allegato alla Convenzione monetaria, che viene modificato attraverso una Decisione della Commissione Europea secondo lo stesso meccanismo previsto anche per gli accordi stipulati dall'Unione Europea con San Marino ed il Principato di Monaco. Ciò ha portato al recepimento della direttiva 2005/60/CE, cd. terza direttiva antiriciclaggio, come da Allegato alla Convenzione monetaria del 2009; allo stesso modo, la revisione di tale Allegato operata nel 2016, pre-

³⁶ Cfr. *Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e Repubblica di San Marino*, in *GUUE C12115*, 26 aprile 2012.

vede, entro il 31 dicembre 2017, il recepimento della direttiva 2015/849, cd. quarta direttiva antiriciclaggio, quale evoluzione della normativa inizialmente introdotta³⁷.

A partire dal 2009, pertanto, l'Allegato alla Convenzione monetaria tra UE e Stato della Città del Vaticano è stato rivisto quasi annualmente. Sorprende come l'introduzione della disciplina prudenziale vaticana non sia stata formalmente disposta da nessuna Decisione della Commissione Europea, né da uno specifico accordo con l'UE, come invece è accaduto, ad esempio, per il Principato di Monaco. La Convenzione Monetaria tra UE e Principato del 2012, infatti, prevede esplicitamente l'adozione delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE così come successivamente modificate sino a quella data, in base alla considerazione che il Principato si impegna ad adottare misure equivalenti agli atti giuridici ed alle norme UE in materia di diritto bancario e finanziario [art. 9 lett. b)] e constatando che nel Principato operino enti creditizi³⁸.

In altre parole, la Santa Sede ha deciso autonomamente in base al recepimento di tale disciplina senza giungere ad un accordo formale con l'UE. Varie motivazioni hanno spinto, probabilmente, al recepimento di tale normativa anche in assenza di un obbligo formale, tra le quali, plausibilmente, le indicazioni ricevute a livello internazionale (Moneyval, Banca d'Italia) ed i meccanismi sanzionatori propri della *soft law* che altrimenti si sarebbero attivati. Ad ogni modo, una definizione formale di tale recepimento, da inserirsi nell'ambito della revisione dell'Allegato alla Convenzione monetaria, non c'è stata. Ciò avrebbe comportato, presumibilmente, un'implicita ammissione della qualificazione dello IOR come banca, stante il tenore esplicito dell'accordo che prevedeva l'opportunità di recepire la normativa bancaria e finanziaria europea 'se e quando' un settore bancario fosse creato nello Stato vaticano.

³⁷ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione (UE) 2016/255 della Commissione del 23 febbraio 2016 che modifica l'allegato alla convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano*, in *GUUE L 47/10*, 24 febbraio 2016.

³⁸ Cfr. *Convenzione monetaria tra l'Unione Europea ed il Principato di Monaco*, in *GUUE C 310/1*, 13 ottobre 2012.

La disciplina di vigilanza prudenziale è pertanto l'unica normativa di derivazione comunitaria che sia stata introdotta nella Città del Vaticano al di fuori di un accordo specifico tra la Santa Sede e l'UE.

L'emanazione di tale disciplina si sostanzia in un'iniziativa liberamente assunta dalla Santa Sede attraverso il *motu proprio* *La promozione* dell'8 agosto 2013, il quale dispone 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 vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria»³⁹. Lo stesso provvedimento pontificio, all'art. 2, attribuisce all'AIF «la funzione di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria» e, alla luce di quanto precede, molto opportunamente il documento sottolinea l'impegno della Santa Sede «in conformità con la sua natura e missione [...] agli sforzi della Comunità internazionale volti alla protezione e alla promozione dell'integrità, stabilità e trasparenza dei settori economico e finanziario» oltre che «alla prevenzione ed al contrasto delle attività criminali».

A norma di tale *motu proprio*, pertanto, è stata emanata la legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013, di conferma del decreto n. XI del Presidente del Governatorato, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell'8 agosto 2013, il cui Titolo III prevede la vigilanza e la regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria.

Notiamo, infine, che a partire dal 2015, le Decisioni della Commissione che modificano l'Allegato alla Convenzione monetaria tra UE e Città del Vaticano, si compongono di una 'nuova' parte denominata «Sezione dell'allegato della conven-

³⁹ Cfr. FRANCESCO, *Litterae Apostolicae Motu Proprio Datae. De vitandis pecunia sordide parta, nummariis rebus ad tromocratiam fovendam et accumulatione armorum ingentis et destructionis*, in A.A.S., 105, 2013, p. 811 ss.

zione monetaria, in conformità del regime *ad hoc* del comitato misto su richiesta della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, relativa all'inclusione delle pertinenti norme applicabili ai soggetti che espletano attività finanziarie su base professionale»⁴⁰. Nell'ambito di tale regime, pertanto, sono state incluse le pertinenti disposizioni normative successive alla prima disciplina di vigilanza prudenziale, per cui la Decisione del 2015⁴¹ dispone il recepimento, entro il 31 dicembre 2017, della direttiva 2013/36/UE (cd. CRD IV – *Capital Requirement Directive*) e del regolamento 575/2013 (cd. CRR – *Capital Requirement Regulation*) che recepiscono Basilea 3⁴², i quali abrogano le richiamate direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE così come fino a quel momento modificate. L'Unione Europea è pertanto riuscita ad includere, all'interno degli accordi con la Santa Sede, l'obbligo del recepimento dei suoi atti in materia di vigilanza prudenziale, strutturando una sezio-

⁴⁰ Il «regime *ad hoc*» è stato adottato il 19 dicembre 2014 dal Comitato misto, come desumibile dai Considerando della *Circolare in materia di statistiche monetarie e finanziarie degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria* ed anche della *Circolare in materia di tassi d'interesse applicati dagli enti che svolgono un'attività di natura finanziaria*, entrambe emanate dall'AIF il 29 dicembre 2016 ed entrate in vigore nella stessa data.

⁴¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione (UE) 2015/767 della Commissione del 12 maggio 2015 che modifica l'allegato della Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano*, in *GUUE L 120/58*, 13 maggio 2015.

⁴² In ambito comunitario i contenuti di Basilea 3 sono stati trasposti in due atti normativi: il Regolamento (UE) n. 575/2013 del 26 giugno 2013 (CRR), che disciplina gli istituti di vigilanza prudenziale del Primo Pilastro e le regole sull'informativa al pubblico (Terzo Pilastro); la direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 (CRD IV), che riguarda, fra l'altro, le condizioni per l'accesso all'attività bancaria, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, il processo di controllo prudenziale, le riserve patrimoniali aggiuntive. Cfr. *Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il Regolamento (UE) n. 648/2012*, in *GUUE L 176/1*, 27 giugno 2013 e *Direttiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE*, in *GUUE L 176/338*, 27 giugno 2013.

ne diversa dell'allegato, la quale tiene in considerazione il riconoscimento dell'assenza di un settore bancario di cui all'art. 8 della Convenzione. Questa sezione, infatti, non si intitola, come per gli altri Stati-terzi, «Normativa bancaria e finanziaria», bensì «regime *ad hoc*», volto ad includere le *pertinenti norme* applicabili non alle banche, ma agli enti che espletano attività finanziarie su base professionale. È da ritenersi, pertanto, che le rilevanti disposizioni europee andranno recepite da parte dei regolamenti emanati dall'Autorità d'Informazione Finanziaria, cui è affidata la delega legislativa in materia di vigilanza prudenziale, non *in toto* ma in quanto pertinenti e concretamente applicabili nel contesto di riferimento.

Alla luce di quanto precede, nell'ambito del disposto di cui all'art. 123 del Regolamento AIF (a norma del quale «the supervisory Authority updates this Regulation consistently with the development of the institutional, legal, economic, commercial and professional framework of the State, as well as taking into account the development of the relevant and applicable international and regional standards, including the European standards»), il peso formale degli «European standards» che, nonostante costituiscano la base normativa del Regolamento erano stati indicati quasi in via residuale, è sicuramente destinato ad aumentare.

3.3. *La natura giuridica dell'attività regolamentare dell'AIF*

Ai sensi dell'art. 2 comma 1 del suo Statuto, l'AIF svolge, in piena autonomia ed indipendenza, la vigilanza e la regolamentazione ai fini prudenziali degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria (oltre ad espletare le medesime funzioni ai fini della prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ed a svolgere attività d'informazione finanziaria)⁴³. Lo stesso Statuto,

⁴³ Lo Statuto dell'AIF è stato promulgato dal *motu proprio Mediante*. Cfr. FRANCESCO, *Litterae Apostolicae Motu Proprio Datae. Ad probandum novum*

all'art. 4 comma 2 lettera d), stabilisce che il Consiglio Direttivo adotta i regolamenti e le linee guida nei casi stabiliti dall'ordinamento, in ottemperanza all'art. 8 comma 4 lett. b) della legge n. XVIII, ai sensi del quale l'Autorità adotta i regolamenti di attuazione nei casi previsti dalla legge. Oltre alla funzione di regolamentazione, all'AIF è altresì assegnato il ruolo di supervisore nei confronti del rispetto, tra gli altri, degli obblighi di cui ai regolamenti emanati, sia in materia anti-riciclaggio che in ambito di vigilanza prudenziale [cfr. art. 46 lett. a)], irrogando, ai sensi dell'art. 47, sanzioni amministrative in caso di violazione o inadempienza sistematica.

I regolamenti emanati dall'AIF possono essere paragonati agli atti normativi elaborati da Banca d'Italia che, nelle loro diverse forme (disposizioni di vigilanza, regolamenti e circolari, ulteriormente integrabili da comunicazioni su aspetti o profili specifici delle materie regolate), presentano un contenuto spiccatamente tecnico-finanziario. In generale, la *ratio* della delega normativa nei confronti dell'autorità di settore è rintracciabile proprio nella volontà di garantire l'indipendenza dell'atto regolamentare, la quale non può essere compromessa da indirizzi di natura politica.

La medesima *ratio* motiva la delega legislativa nei confronti dell'AIF, potere che di norma spetterebbe alla Pontificia Commissione dello Stato della Città del Vaticano. L'*expertise* di cui è dotata l'Autorità, nonché la sua configurazione giuridica volta a garantire la dovuta indipendenza, è in linea con la natura delle regole che è chiamata a definire e sulla cui applicazione deve vigilare. In tale contesto, il Regolamento sulla vigilanza prudenziale n. 1/2015, entrato in vigore il 13 gennaio 2015, riveste particolare importanza poiché, a differenza dei regolamenti precedentemente emanati⁴⁴, introduce una nor-

statutum auctoritatis de communicatione nummaria, in A.A.S., 105, 2013, p. 1138.

⁴⁴ Questi erano i regolamenti e le istruzioni in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che sono stati abrogati dal Consiglio Direttivo dell'AIF il 29 marzo 2016 in quanto non compatibili con le leggi vigenti a norma dell'art. 90 comma 2 della Legge n. XVIII: *Regolamento N. 2 relativo al trasporto al seguito di denaro contante in entrata*

mativa altamente tecnica di natura complessa e sistematica che incide profondamente sull'ente destinatario, non solo dal punto di vista operativo, ma sulla sua organizzazione interna, spianando la strada, inoltre, al recepimento di ulteriori normative europee (in quanto evoluzione di quelle già introdotte) e mettendo le basi per addivenire ad una sostanziale parità regolamentare con le banche UE.

Il Regolamento n. 1/2015, infatti, sarà presumibilmente il primo di una serie di normative finanziarie di settore che saranno oggetto di emanazione da parte dell'AIF. A questo, come già accennato, faranno seguito i futuri sviluppi normativi in materia di vigilanza prudenziale, in base agli accordi presi in sede di Comitato misto⁴⁵, cui aggiungasi un ulteriore filone di discipline di settore che l'AIF ha emanato sotto forma di circolari, sempre in ottemperanza a tali accordi⁴⁶.

o in uscita dallo Stato della Città del Vaticano; Regolamento N. 3 in materia di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione degli obblighi stabiliti dalla legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010 concernente la prelevazione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo; Regolamento N. 4 disciplinante il contenuto degli obblighi in materia di trasferimento di fondi ai sensi dell'articolo 38, comma 4 della Legge n. CXXVII del dicembre 2010; Regolamento N. 5 disciplinante il contenuto, le modalità di individuazione, anche attraverso l'indicazione di indici di anomalia, e di invio delle segnalazioni sospette; Istruzione N. 1 in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli enti vigilati a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; Istruzione N. 2 per la valutazione del fattore di rischio e degli obblighi di adeguata verifica; Istruzione N. 3 disciplinante l'individuazione degli Stati il cui regime è ritenuto equivalente; Istruzione N. 4 disciplinante l'indicazione di indici di anomalia. Cfr. il sito aif.va.

⁴⁵ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione (UE) 2015/767 della Commissione del 12 maggio 2015 che modifica l'allegato della Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano*, cit., che dispone il recepimento della CRD IV e la CRR.

⁴⁶ Trattasi delle summenzionate circolari, *Circolare in materia di statistiche monetarie e finanziarie degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria e Circolare in materia di tassi d'interesse applicati dagli enti che svolgono un'attività di natura finanziaria*. Tali atti hanno dato seguito a quanto previsto dalla *Decisione della Commissione Europea 2015/767 del 12 maggio 2015 che modifica l'allegato della convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano*, cit., che prevedeva il recepimento, entro il 31 dicembre 2016, della seguente legisla-

Le considerazioni che precedono consentono di attribuire una particolare rilevanza all'attività regolamentare dell'Autorità, sia in chiave attuale sia prospettica, in quanto normativa non più, in un certo senso, residuale, all'interno del novero delle fonti finanziarie vaticane, bensì di centrale importanza. Suscita, pertanto, un qualche interesse la questione riguardante la natura giuridica degli atti emanati, se, cioè, la delega normativa nei confronti della Vigilanza sia atta a produrre, da parte di questa, atti giuridici aventi natura canonica ovvero vaticana.

Occorre, a tale proposito, fare chiarezza su due questioni: la prima riguarda la natura giuridica dell'Autorità; la seconda affronta la tematica più generale della natura giuridica delle leggi finanziarie sinora emanate nello Stato vaticano.

Sul primo punto, è nota la doppia personalità dell'AIF (sia vaticana sia canonica), esplicitamente prevista dallo Statuto del 2010 e poi non menzionata nello Statuto del 2015 (che fa riferimento soltanto a quella canonica). Secondo autorevole dottrina, peraltro, in mancanza di un'esplicita previsione di soppressione o revoca da parte della competente autorità, la personalità giuridica vaticana sarebbe ancora da considerarsi come parte integrante⁴⁷.

Proprio alla luce della personalità giuridica vaticana mai soppressa, non sembra essere condivisibile la tesi secondo la

ne sulla raccolta dei dati statistici: *Indirizzo BCE/2013/24 della Banca centrale europea, del 25 luglio 2013, relativo agli obblighi di segnalazione statistica della Banca centrale europea nel settore dei conti finanziari trimestrali* (GU L 2 del 7 gennaio 2014, p. 34); *Regolamento (UE) n. 1071/2013 della Banca centrale europea, del 24 settembre 2013, relativo al bilancio del settore delle istituzioni finanziarie monetarie* (BCE/2013/33) (GU L 297 del 7 novembre 2013, p. 1); *Regolamento (UE) n. 1072/2013 della Banca centrale europea, del 24 settembre 2013, relativo alle statistiche sui tassi di interesse applicati alle istituzioni finanziarie monetarie* (BCE/2013/34) (GU L 297 del 7 novembre 2013, p. 51); *Indirizzo BCE/2014/15 della Banca centrale europea, del 4 aprile 2014, relativo alle statistiche monetarie e finanziarie* (GU L 340 del 26 novembre 2014, p. 1).

⁴⁷ Così G. DALLA TORRE, *L'extraterritorialità nel Trattato del Laterano*, Torino, 2016, p. 111, nota 28. Di avviso contrario F. RICCIARDI CELSI, *L'Autorità d'Informazione Finanziaria tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano*, in *Archivio Giuridico Filippo Serefini*, 2015, 2, p. 262.

quale la configurazione dell'Autorità quale persona giuridica canonica escluderebbe la sua sottoposizione alla giurisdizione vaticana. Ciò è coerente, peraltro, con quanto disposto dallo stesso Statuto con riguardo alla sua organizzazione interna, con particolare riferimento alla materia dei rapporti di lavoro di cui all'art. 7 comma 4, il quale dispone che «per l'assunzione ed il rapporto di lavoro del personale si attuano, in quanto applicabili, i principi e le norme stabiliti nel *Regolamento Generale della Curia Romana* del 30 aprile 1999». Tale situazione non può pertanto essere assimilata a quella verificatasi in occasione di una controversia di lavoro che ha avuto luogo all'interno dell'Istituto per le Opere di Religione, per la quale una sentenza del Tribunale vaticano aveva dichiarato assenza di giurisdizione, decretando la competenza del foro canonico⁴⁸. L'applicazione del Regolamento della Curia, infatti, sottopone l'AIF alla giurisdizione vaticana sin dalla sua istituzione, per quanto riguarda «le controversie, relative a provvedimenti amministrativi [...] sia individuali che plurime o collettive, per violazione della specifica normativa applicabile al rapporto di lavoro» ai sensi dell'art. 95 comma 1 del Regolamento della Curia, che richiama anche gli artt. 10, 11 e 12 dello Statuto dell'ULSA (Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica). Ad oggi, peraltro, il *Rescriptum ex audentia* della Segreteria di Stato del 30 novembre 2013, che ha esteso l'applicazione del Regolamento della Curia anche nei confronti dello IOR, ha uniformato la disciplina dei rapporti di lavoro tra soggetto vigilato e soggetto vigilante, chiarendo non solo la competenza dell'ULSA sulla materia dei rapporti di lavoro dello IOR, ma anche la competenza del Tribunale vaticano, coerentemente a

⁴⁸ Al contrario dello IOR, infatti, il Regolamento della Curia romana già era applicabile nei confronti dell'AIF a partire dalla sua istituzione in quanto dotata di personalità giuridica vaticana dal *motu proprio La Sede Apostolica*. Vedi il testo della sentenza su *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, a cura di G. DALLA TORRE, G. BONI, Torino, 2014, pp. 317-323.

quanto avviene per gli altri Dicasteri della Curia Romana che, come l'Istituto, hanno natura giuridica canonica⁴⁹.

La questione della doppia personalità non sembrerebbe impattare la natura giuridica degli atti regolamentari emanati. Questi, infatti, in quanto disciplinano gli ambiti dell'anticiclaggio e della vigilanza prudenziale, ai sensi degli artt. 2 e 52 della legge n. XVIII, hanno come destinatari gli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, cioè l'Istituto per le Opere di Religione, avente natura giuridica canonica, coerentemente a quanto disposto dal *motu proprio* *La promozione*.

Ne consegue che, nonostante la doppia personalità giuridica consentirebbe all'AIF di emanare atti che, in quanto canonici, sarebbero direttamente applicabili allo IOR, è da ritenersi che possano avere, tuttavia, natura giuridica vaticana e non perché all'Autorità sia stata attribuita anche questa personalità (che di fatto ha ancora), ma perché appositi provvedimenti pontifici hanno delegato alle normative vaticane la regolazione su queste specifiche materie, donde ragioni di coerenza e sistematicità all'interno dell'ordinamento inducono a ritenere che, entro tale ambito, vadano collocati anche gli atti emanati dall'Autorità di vigilanza. Ciò è inoltre in linea con la natura altamente tecnica delle normative emanate e con la richiamata estensione della giurisdizione vaticana nei confronti proprio di tali materie; sarebbe difficile ritenere, inoltre, che un regolamento squisitamente finanziario e per giunta redatto in lingua inglese possa avere natura giuridica canonica.

Infine, la corretta interpretazione della normativa finanziaria vaticana presupporrebbe una lettura quanto più 'armonizzata' della legge n. XVIII e del Regolamento n. 1/2015, non solo perché la delega normativa per l'adozione del Regolamento nei confronti dell'autorità viene definita secondo i termini stabiliti da suddetta legge, ma, altresì, in ragione del fatto che alcune disposizioni, con riguardo, in particolare, all'ambi-

⁴⁹ Cfr. FRANCESCO, *Secreteria Status. Addendum. Rescriptum ex audentia SS.mi respiciens quasdam quaestiones de Instituto Operum Religionis*, in *A.A.S.*, 105, 2013.

to delle definizioni, richiedono una lettura ‘combinata’ dei due complessi disciplinari⁵⁰.

Quanto sopra consente di concludere come l’attività regolamentare dell’AIF avrebbe natura giuridica vaticana e sia applicabile nei confronti dell’Istituto per le Opere di Religione grazie al processo di canonizzazione operato dal *motu proprio La promozione*, coerentemente alle leggi vaticane sinora emanate in materia finanziaria.

3.4. *Il Regolamento AIF n. 1/2015*

Con l’emanazione del Regolamento AIF n. 1/2015 si addi-viene ad una compiuta e dettagliata disciplina finanziaria vaticana – tratteggiata a livello di principi generali nella legge n. XVIII – avente come destinatario l’Istituto per le Opere di Religione, in quanto unico ente che, attualmente, svolge in maniera professionale un’attività di natura finanziaria nello Stato della Città del Vaticano.

Occorre premettere che il Regolamento è stato redatto e pubblicato in lingua inglese, nonostante la lingua ufficiale della Santa Sede sia il latino e gli atti legislativi dello Stato siano sempre redatti in italiano. Non v’è dubbio, in proposito, che una sua redazione in italiano sarebbe risultata più opportuna, in quanto maggiormente coerente col sistema delle fonti e col quadro normativo di riferimento, oltre che più facilmente fruibile per gli enti destinatari. Una corretta comprensione del Regolamento, infatti, presuppone la conoscenza non solo delle altre leggi vaticane emanate in materia (in particolare, della legge n. XVIII che introduce i principi base dello stesso regime di vigilanza prudenziale), ma anche del contesto giuridico di riferimento, interamente regolato da leggi redatte in italiano. Il rischio è che si pervenga ad una comprensione frammentaria dei termini utilizzati tra un testo e l’altro, considerato il

⁵⁰ Ad esempio, l’«autorità pubblica» viene menzionata numerose volte all’interno della legge n. XVIII ma definita soltanto dall’art. 3 comma 51 del Regolamento.

fatto che, ai fini dell'interpretazione autentica delle norme, in un caso farà fede il testo normativo redatto in italiano e, nel caso del Regolamento, quello in inglese.

Tutto ciò premesso, le disposizioni normative in oggetto saranno qui trattate e tradotte in italiano in modo da facilitarne la lettura e consentire una disamina più sistematica dell'argomento, anche alla luce del contesto generale.

A tale proposito, si evidenzia che il quadro normativo di riferimento, all'interno del quale va inserita tale disciplina, è rintracciabile, oltre che nei provvedimenti canonici già menzionati (in particolare, il *motu proprio La promozione*), nelle disposizioni legislative dello Stato, quali la legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano del 26 novembre 2000, la legge n. V sull'ordinamento economico, commerciale e professionale del 7 giugno 1929, la legge sulle fonti del diritto del 1° ottobre 2008 e, ovviamente, la legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013⁵¹. Quest'ultima, infatti, ha delegato all'AIF l'emanazione della disciplina di dettaglio volta all'implementazione del Titolo III sulla vigilanza e regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, con particolare riferimento alle materie di cui agli artt. 54 (autorizzazione), 55 (attività svolte in uno Stato terzo), 56 e 57 (partecipazione in enti e gruppi di enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria), 58 (struttura e gestione dell'ente autorizzato), 59 (requisiti patrimoniali e di liquidità), 60 (gestione dei rischi), 61 (requisiti di competenza ed onorabilità), 62 (comunicazione di documenti, di dati e di informazioni) e 63 (promozione di un alto livello morale e professionale e prevenzione di abusi del settore finanziario). Tali articoli prevedono tutti espressamente l'intervento regolamentare dell'Autorità, cui si è dato seguito attra-

⁵¹ Ai sensi dell'art. 4 comma 3 della legge fondamentale, i progetti di legge sono previamente sottoposti, per il tramite della segreteria di Stato, alla considerazione del Sommo Pontefice. Il Regolamento in esame è stato a questo sottoposto il 18 dicembre 2014, in ottemperanza all'art. 64 della legge n. XVIII, il quale dispone la sottoposizione dei regolamenti di attuazione del Titolo III della legge alla considerazione del Sommo Pontefice, in aderenza a quanto disposto dalla menzionata disposizione della legge fondamentale.

verso l'emanazione del Regolamento in parola. Tra questi non è stato menzionato, tuttavia, l'art. 63 riguardante «La promozione di un alto livello morale e professionale e prevenzione di abusi nel settore finanziario», il quale, pur non rientrando tra i presupposti normativi di cui ai considerando del Regolamento, ha tuttavia costituito oggetto della normativa di dettaglio introdotta dal Capitolo 8 dello stesso.

In generale, il Regolamento introduce in Vaticano la disciplina prudenziale europea rivolta alle banche ed ai gruppi bancari. La normativa presa a riferimento non è d'immediata individuazione e non è stata specificata in alcuna fonte ufficiale, dato il mancato accordo tra UE e Santa Sede in tale materia. La natura delle disposizioni, tuttavia, induce a ritenere che il Regolamento non si componga soltanto delle norme di vigilanza prudenziale introdotte dalle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (Basilea II), bensì che questo abbia anticipato, in alcune sue parti, la disciplina successiva (Basilea III), il cui recepimento è stato formalmente previsto dagli accordi presi in sede di Comitato misto entro il 31 dicembre 2017 (ci si riferisce alla direttiva 2013/36/UE ed al regolamento 575/2013)⁵². Ciò è evidente, in particolare, qualora si guardi alle disposizioni del Regolamento in materia di *corporate governance* (Parte III) e di rischio liquidità (Parte IV, Capitolo 10).

Al fine, tuttavia, di avere una visione più completa della normativa introdotta, è bene aver presente che la disciplina di settore vigente in Europa non è costituita soltanto dalle succitate fonti legislative comunitarie, venendo bensì in rilievo anche i documenti pubblicati da istituzioni e da organismi internazionali quali, ad esempio, la *European Banking Authority* (EBA), il *Committee of European Banking Supervisors* (CEBS), il *Basel Committee on Banking Supervision*, lo

⁵² Cfr. *Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il Regolamento (UE) n. 648/2012*, cit. e *Direttiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE*, cit.

European Systemic Risk Board (ESRB), il Financial Stability Board.

La struttura del Regolamento prudenziale vaticano, coerentemente all'approccio introdotto da Basilea 2 e poi confermato e potenziato da Basilea 3, si basa su tre pilastri. Il primo pilastro introduce un requisito patrimoniale per fronteggiare i rischi tipici dell'attività finanziaria, segnatamente, rischio di credito, di controparte, di mercato ed operativo, prevedendo anche i nuovi requisiti in materia di rischio di liquidità sia a breve termine (LCR – *Liquidity Coverage Ratio*), che a lungo termine (NSFR – *Net Stable Funding Ratio*). Il secondo pilastro richiede di dotarsi di una strategia e di un processo di controllo dell'adeguatezza patrimoniale, attuale e prospettica, rimettendo all'autorità di vigilanza il compito di verificare l'affidabilità e la coerenza dei relativi risultati e di adottare, ove la situazione lo richieda, le opportune misure correttive (cd. processo ICAAP – *Internal Capital Adequacy Assessment Process*). In base al terzo pilastro, infine, si prevedono gli obblighi di informativa al pubblico riguardanti l'adeguatezza patrimoniale, l'esposizione ai rischi e le caratteristiche generali dei relativi sistemi di gestione e di controllo.

Il rispetto di tali regole consente una misurazione più accurata di un ampio novero di rischi, una dotazione patrimoniale più strettamente commisurata all'effettivo grado di esposizione agli stessi, nonché uno stimolo a migliorare le prassi gestionali e le tecniche di misurazione, nonostante lo IOR non possa usufruire dei possibili risparmi patrimoniali previsti dalla normativa europea. Le sue ridotte dimensioni ed il basso livello di complessità operativa, infatti, non consentono di prevedere delle metodologie di misurazione dei rischi attraverso gli *internal based models* ed il Regolamento prevede, correttamente, soltanto l'utilizzo delle metodologie standard. A ciò aggiungasi un'ulteriore finalità, tipica della disciplina in parola, di garantire la parità concorrenziale tra gli operatori, opportunità che, come ampiamente sottolineato, lo Stato vaticano, più che sfruttare, 'subisce'.

La normativa prudenziale, inoltre, rafforza il legame tra i requisiti patrimoniali ed i profili organizzativi dell'ente, esal-

tandone le sinergie. Un ruolo fondamentale, in tale contesto, è assegnato agli organi di governo, ai quali è rimessa, tra l'altro, l'individuazione delle strategie e delle politiche di gestione del rischio, verificandone l'efficacia e l'efficienza nel continuo, definendo i compiti e le responsabilità delle varie funzioni e strutture ed assicurando un presidio adeguato di tutti i rischi a cui l'intermediario è esposto.

Rilevano, infine, i presidi organizzativi e di controllo, in particolare, il sistema dei controlli interni (*risk management, internal audit e compliance*), da calibrare a seconda delle specificità connesse con le singole tipologie di rischio, finalizzati alla realizzazione di una gestione improntata a canoni di efficienza, efficacia e correttezza.

Come già anticipato, ai sensi dell'art. 1, la normativa in esame si applica nei confronti degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria (coerentemente a quanto disposto dall'art. 52 della legge n. XVIII)⁵³, in base ai criteri delineati dall'art. 2, che introduce il principio di proporzionalità. Tale criterio, ben noto alla legislazione bancaria e finanziaria, è volto ad introdurre delle misure coerenti con le caratteristiche degli enti destinatari, al fine di implementare delle regole che siano effettivamente applicabili e non sproporzionate rispetto alla tipologia di attività svolta e, nel caso vaticano, anche al peculiare contesto di riferimento. Il Regolamento, pertanto, in base all'art. 2 comma 1, deve applicarsi coerentemente ai criteri stabiliti dall'art. 53 della legge n. XVIII e, in particolare, le politiche, le procedure, le misure ed i controlli richiesti in ambito prudenziale devono essere adottati ed attuati in maniera coerente al contesto istituzionale, giuridico, economico, commerciale e professionale dello Stato⁵⁴. Occorre, inoltre, tenere in debita considerazione, oltre alle dimensioni ed alla complessità operativa, anche la natura

⁵³ In aderenza all'art. 52 comma 3 della legge, l'AIF ha pubblicato la lista degli enti sottoposti a tale disciplina tra i quali risulta soltanto lo IOR, essendo l'APSA esclusa, ai sensi del secondo comma, in quanto autorità pubblica. Si veda, a tale proposito, il sito dell'AIF, *aif.va*.

⁵⁴ A ciò si ricollega la base normativa specificamente richiamata nei Considerando iniziali: i pertinenti provvedimenti canonici, la legge fonda-

dell'attività finanziaria, la tipologia dei servizi prestati, nonché il quadro economico e finanziario e le condizioni macroeconomiche nelle quali gli enti operano [art. 2 comma 2 lett. b)] e, a tale proposito, è interessante verificare l'effettiva applicazione del principio di proporzionalità non tanto nell'applicazione delle norme introdotte, quanto proprio nella loro formulazione da parte dell'Autorità.

3.5. Principi di governo societario tra disposizioni statutarie e normativa prudenziale

Con l'emanazione del Regolamento AIF è stata introdotta, per la prima volta, una normativa di *corporate governance* vaticana nei confronti degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria, fino a quel momento regolati unicamente dalle norme statutarie. A tali disposizioni la normativa attribuisce particolare rilevanza, dato il tenore del terzo comma dell'art. 121 del Regolamento, disciplinante il periodo transitorio, il quale ha previsto un adeguamento entro 365 giorni, dalla data di entrata in vigore, proprio per le previsioni di cui alla Parte III (*corporate governance*) e Parte IV (requisiti prudenziali), rappresentando queste il cuore della disciplina di vigilanza. Notiamo, tuttavia, che se per i requisiti prudenziali tale termine è stato certamente rispettato (in quanto regolarmente calcolati e pubblicati sul bilancio dello IOR sin dal 2013), lo stesso non può del tutto dirsi per alcune delle disposizioni di *corporate governance* recate dal Regolamento. Ciò non deriva da un'inadempienza dell'ente bensì da una mancata completa coerenza tra le norme di vigilanza e quelle statutarie, donde la necessità di individuare la normativa che prevalga in caso di contrasto.

Come noto, sulla natura giuridica dello Statuto dello IOR si è espresso il Tribunale vaticano, il quale, in una nota sen-

mentale, la legge sulle fonti, la legge sull'ordinamento economico, la legge n. X e la legge n. XVIII.

tenza, ha autorevolmente precisato che «dal punto di vista delle fonti, lo Statuto è collocato come *adnexum* in appendice al Chirografo sullo IOR del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II di v.m. del 1 marzo 1990», essendo approvato nel penultimo capoverso del Chirografo «ove, pur non parlandosi testualmente di approvazione in forma specifica (cfr. art. 110 del Regolamento della Curia Romana), non può tuttavia dubitarsi dal contesto che la conferma abbia tale natura (*ex certa scientia*, secondo la dottrina canonistica tradizionale)»⁵⁵. Veniva dunque sottolineato come le disposizioni dello Statuto, in quanto «legge speciale che disciplina l'ente stesso», prevalessero sulle norme generali⁵⁶.

Prima facie, potrebbe dunque concludersi che tale documento, approvato in forma specifica in un chirografo pontificio, prevalga sulle norme introdotte dal Regolamento, normativa emanata da un'istituzione collegata con la Santa Sede. La questione, tuttavia, merita di essere ulteriormente approfondita e inquadrata alla luce del procedimento normativo che ha consentito l'emanazione e l'applicazione nei confronti di determinati enti canonici delle leggi vaticane in materia finanziaria, la cui adozione si è resa necessaria al fine di ottemperare ad obblighi internazionali ai quali lo Stato non era ancora soggetto al momento della redazione dello Statuto del 1990, epoca nella quale non era ancora stato creato un ordinamento finanziario vaticano.

In particolare, le leggi emanate in determinate materie sono state oggetto di canonizzazione ad opera di specifici provvedimenti pontifici, quali, ad ultimo, il *motu proprio La promozione* [cfr. art. 1, in particolare, la lettera c)]. Trattasi, innanzitutto, della legge n. XVIII, che ha introdotto a livello di principi generali un regime di vigilanza prudenziale, delegando l'emanazione dei regolamenti attuativi, per le materie di

⁵⁵ Cfr. la sentenza del Tribunale vaticano 6 giugno 2009, causa n. 109/2008, Ruolo Generale, pubblicata in *Il diritto penale della Città del Vaticano, Evoluzioni giurisprudenziali*, cit., p. 317 e ss. ed in particolare p. 321 (sullo stesso volume, si veda il commento di G. BONI alle pp. 56-64).

⁵⁶ *Ibidem*.

cui agli artt. 58-63, all'Autorità d'Informazione Finanziaria. Il Regolamento AIF, inoltre, è stato sottoposto alla considerazione del Sommo Pontefice il 18 dicembre 2014 (secondo le modalità di cui all'art. 4 comma 3 della legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano del 26 novembre 2000), come previsto dall'art. 64 della stessa legge.

Osserviamo, inoltre, che l'AIF è legittimata a svolgere non solo la vigilanza, ma anche la *regolamentazione* a fini prudenziali in piena autonomia ed indipendenza, in forza dell'art. 2 del suo Statuto, approvato dal *motu proprio Mediante* del 15 novembre 2013, il quale è da osservarsi in tutte le sue parti «nonostante qualsiasi cosa contraria anche se degna di particolare menzione»⁵⁷. Giova nuovamente sottolineare, a tale proposito, la qualificazione giuridica dell'Autorità quale persona canonica pubblica che, in quanto tale, ai sensi del canone 116 del *Codex Iuris Canonici*, compie il suo proprio compito, affidatole in vista del bene pubblico, in nome della Chiesa⁵⁸.

Coerentemente al ruolo che le è stato attribuito dall'auto-rità pontificia, l'AIF, in forza della legge n. XVIII ed entro il limite della delega da questa stabilita, ha il potere di emanare regolamenti attuativi, che costituiscono, a tutti gli effetti, fonte normativa vaticana in materia di vigilanza prudenziale, per questo canonizzati dal *motu proprio La promozione*⁵⁹. Tale provvedimento canonico, infatti, dispone l'osservanza delle leggi dello Stato in materia di vigilanza prudenziale e dei regolamenti emanati in tale materia, che pur non essendo, formalmente, dei testi legislativi, costituiscono normativa speciale di settore emanata dalla competente autorità proprio in ottemperanza ai pertinenti provvedimenti pontifici (in

⁵⁷ Cfr. FRANCESCO, *Litterae Apostolicae Motu Proprio Datae. Ad probandum novum statutum auctoritatis de communicatione nummaria*, cit.

⁵⁸ Così F. RICCIARDI CELSI, *L'Autorità d'Informazione Finanziaria tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano*, cit., p. 248.

⁵⁹ Sulla natura giuridica dell'attività regolamentare dell'AIF, si veda il Paragrafo 3.3 del presente Capitolo.

questo caso, il *motu proprio La promozione* ed il *motu proprio Mediante*)⁶⁰.

Del resto, la legge n. XVIII, sotto il profilo della vigilanza prudenziale, non è altro che un contenitore vuoto, poiché delinea la disciplina solo a livello di principi generali che sarebbero privi di qualsiasi effetto senza l'emanazione della normativa di dettaglio. Sarebbe, dunque, privo di senso affermare che il *motu proprio La promozione* abbia canonizzato soltanto le leggi vaticane e non anche il Regolamento AIF, poiché ciò varrebbe a rendere priva di efficacia la parte del provvedimento pontificio in cui viene disposta l'osservanza delle norme dello Stato in materia di vigilanza prudenziale.

Alla luce di quanto precede, lo Statuto è una legge canonica speciale disciplinante l'Istituto ed il Regolamento è una normativa vaticana canonizzata avente forza di legge speciale. Volendo ipotizzare che le fonti in parola si trovino sullo stesso piano giuridico, in base al principio *'lex posterior derogat priori'* (la norma posteriore deroga quella anteriore), si potrebbe ipotizzare che le norme del Regolamento siano in grado di prevalere su quelle dello Statuto, limitatamente all'ambito della delega legislativa disposta dalla legge n. XVIII in favore dell'Autorità. Se così non fosse, infatti, verrebbe messo in discussione l'intero procedimento di emanazione delle normative vaticane in materia finanziaria, sulla cui efficacia non dovrebbero sorgere dubbi data la prospettiva di emanazione

⁶⁰ Allo stesso modo, si veda il caso delle Circolari di Banca d'Italia, le cui disposizioni, sia nelle parti che recepiscono atti legislativi UE, sia nelle materie di esclusiva competenza nazionale, hanno valore di atti normativi secondari emanati ai sensi delle norme del Testo Unico Bancario (al quale potrebbe essere paragonata, con le dovute proporzioni, la legge n. XVIII vaticana) che attribuiscono alla Banca d'Italia poteri normativi secondari nelle materie rilevanti per le competenze di vigilanza (ci si riferisce, in particolare, agli artt. 53 e 67 del Testo Unico Bancario in materia di vigilanza regolamentare sulle banche e sui gruppi bancari). Tali disposizioni, pertanto, sono cogenti per i destinatari e possono fondare misure correttive e provvedimenti sanzionatori. Cfr. BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per le banche, Circolare 285 del 17 dicembre 2013, Premessa*, reperibile sul sito bancaditalia.it. Cfr. anche FRANCESCO, *Litterae Apostolicae Motu Proprio Datae. Ad probandum novum statutum auctoritatis de communicatione nummaria*, cit.

di nuovi regolamenti da parte dell'Autorità⁶¹ e stante l'importanza che questa riveste nell'ambito dei rapporti finanziari che tale ordinamento intrattiene a livello internazionale.

Nell'ipotesi in cui il Regolamento prevalga sullo Statuto, quest'ultimo dovrebbe essere aggiornato al fine di recepire le disposizioni regolamentari dell'AIF e garantire la piena conformità alla normativa. Di contro, le norme regolamentari dell'AIF, al di fuori dalla delega normativa disposta dalla legge n. XVIII, sarebbero prive di efficacia e non potrebbero mai modificare quelle recate dallo Statuto dello IOR, proprio perché a questo è rimandata la disciplina dell'organizzazione interna dell'ente. In questo caso, infatti, la normativa di vigilanza non si sostituirebbe alla valutazione degli organi superiori circa la struttura organizzativa da attribuire agli enti in esame, ma si limiterebbe, laddove necessario, ad integrare ed arricchire tali disposizioni, al fine di conformare il governo societario agli *standards* e *best practices* internazionali, in ottemperanza alle disposizioni di legge. Ferma restando la libertà della Santa Sede nella determinazione dell'organizzazione interna degli enti sottoposti alla sua autorità, infatti, le normative in oggetto sono finalizzate ad assicurare la sana e prudente gestione, minimizzando il rischio di commissione di illeciti da parte degli organi societari e costituendo parte integrante della disciplina prudenziale. Un allineamento normativo, a prescindere dalla tesi interpretativa cui s'intenda aderire, sembra dunque urgente, oltre che necessario, anche alla luce del termine (scaduto) previsto per l'adeguamento dal richiamato art. 121.

Al fine di verificare la coerenza tra le due normative, occorre analizzarle nel dettaglio. A tale proposito, la normativa vaticana sulla *corporate governance* disciplina, al Capitolo I del Regolamento, la struttura organizzativa (art. 21), i controlli interni (art. 22) e l'organizzazione (art. 23) degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria. Tali disposizioni introducono i principi di governo societario cui de-

⁶¹ Ci si riferisce, in particolare, agli impegni presi dalla Santa Sede in sede di Comitato misto.

ve conformarsi la struttura interna dell'ente, in base al principio che un sistema di *governance* efficiente, basato sul principio del bilanciamento dei poteri, richieda una chiara individuazione dei compiti e delle responsabilità dei singoli organi, in particolare, *management* e *senior management*, al fine di assicurare che l'attività sia in linea con le strategie e le politiche interne e conforme a canoni di sana e prudente gestione.

Il ruolo e le responsabilità degli organi dell'ente sono stabiliti dagli articoli seguenti, che al Capitolo II, elencano i principali compiti affidati al *management* o organo con funzione di gestione (art. 24), al *senior management* o organo con funzione di supervisione strategica (art. 25) ed al *supervisory body* o consiglio di sorveglianza (art. 26).

Ai sensi del Regolamento, al *management* spetta la gestione corrente ed operativa, secondo le direttive e le deleghe e questo affidate dall'organo con funzione di supervisione strategica. Ciò è in linea con i compiti attribuiti dagli artt. 24 e 25 dello Statuto dello IOR, in base al quale la Direzione è responsabile di tutta l'attività operativa dell'Istituto e ne risponde, secondo le direttive ricevute, al Consiglio di Sovrintendenza, al quale deve sottoporre ogni atto che non rientri nelle sue competenze.

In generale, i compiti che il Regolamento affida al *senior management* (cioè il *board*)⁶² sono in linea sia con le previsioni

⁶² Colpisce, peraltro, la scelta terminologica d'individuare il *board* dell'Istituto col termine «*senior management*» che, di per sé, non è un termine atto ad indicare l'organo con funzione di supervisione strategica, bensì l'alta dirigenza. Il *senior management*, infatti, ai sensi dei principi di *corporate governance* stabiliti dal Comitato di Basilea, è «a core group of individuals responsible and accountable to the board for the sound and prudent day-to-day management of the bank», laddove invece il termine *board*, in quanto organo con funzione di supervisione strategica, indica più propriamente «the body that supervises management», definizione per altro coerente col ruolo attribuito proprio al *senior management*, indirettamente, dall'art. 3 comma 41 del Regolamento. Ci si domanda quale sia la motivazione per l'utilizzo di tale termine, laddove, invece, l'opzione d'indicare il *board* col suo nome non solo avrebbe consentito di evitare dubbi interpretativi, ma sarebbe stata coerente con le linee guida emanate da Basilea. Probabilmente, tale scelta deriva da una traduzione dell'art. 61 comma 1 della legge n. XVIII, in forza del quale l'AIF stabilisce, con regolamento, i requisiti di competenza ed onorabilità nei confronti dei «membri della direzione, degli organi di controllo e dell'alta diri-

statutarie dello IOR sia con i principi di *corporate governance* delineati dal Comitato di Basilea. Ai sensi dell'art. 10 dello Statuto, infatti, il Consiglio di Sovrintendenza (termine con cui s'individua il *board* dell'Istituto) è responsabile dell'amministrazione e gestione dello IOR, nonché della vigilanza e supervisione delle sue attività sul piano finanziario, economico ed operativo; in base ai principi di governo societario stilati dalla BIS (*Bank of International Settlements*), «The board has ultimate responsibility for the bank's business strategy and financial soundness, key personnel decisions, internal organization and governance structure and practices and risk management and compliance obligations»⁶³. Risultano in linea, pertanto, le disposizioni del Regolamento che stabiliscono la responsabilità di tale organo per l'approvazione e la definizione delle politiche e delle strategie, del modello di attività, del RAF (*Risk Appetite Framework*) e del sistema di controlli interni, tenuto in considerazione che il *board* è complessivamente responsabile dell'ente, sia per la verifica degli obiettivi strategici e di *business*, sia dal punto di vista del sistema di *governance* e di gestione dei rischi. A ciò aggiungasi l'attribuzione, da parte dello Statuto, del compito di nominare e revocare i membri della Direzione (art. 19), coerentemente alla normativa di settore che prevede che tale compito sia tra quel-

genza», donde la scelta terminologica di *senior management* (termine che, letteralmente, traduce proprio «alta dirigenza») per indicare, in realtà, qualcosa di completamente diverso. Ciò al fine di rimediare, forse, al fatto che la legge n. XVIII non prevedeva di stabilire dei requisiti di competenza ed onorabilità per i membri del *board* ma soltanto per i membri della direzione, degli organi di controllo e dell'alta dirigenza, nonostante i requisiti di idoneità allo svolgimento dell'incarico debbano essere fissati anche (e soprattutto) per l'organo con funzione di supervisione strategica; se questo fosse il caso, tuttavia, si sarebbe dovuta modificare la legge e non introdurre una terminologia inappropriata e *misleading* all'interno del Regolamento. Tale opzione disciplinare, infatti, introduce delle disposizioni che, formalmente, sono in linea con l'art. 61 comma 1 della legge n. XVIII (traduzione di 'alta dirigenza' con '*senior management*') ma, sostanzialmente, sono al di fuori della delega normativa disposta a favore dell'Autorità (utilizzo di *senior management* per indicare un organo diverso dall'alta dirigenza, cioè il *board*).

⁶³ Così BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, *Corporate governance principles for banks*, July 2015, n. 23, p. 8.

li che non possono formare oggetto di delega da parte dell'organo con funzione di supervisione strategica.

Non del tutto conformi alle disposizioni statutarie, al contrario, sembrano essere le norme che riguardano il *supervisory body*, cioè la Commissione cardinalizia, cui spetta, a norma dell'art. 8 dello Statuto, il compito di vigilare sulla fedeltà dell'Istituto alle norme statutarie ed il potere di nominare e revocare i membri del Consiglio di Sovrintendenza e, su proposta di quest'ultimo, il Presidente e il Vice Presidente, insieme ad altre funzioni connesse al suo ruolo di «alta rappresentanza», quali [lett. a)-e)]: deliberare, presa conoscenza del bilancio di esercizio e fatte salve le esigenze di patrimonializzazione dell'Istituto, sulla devoluzione degli utili; proporre alla Superiore Autorità modifiche statutarie; deliberare sull'emolumento spettante ai Membri del Consiglio di Sovrintendenza; approvare la nomina e la revoca del Direttore e del Vice-Direttore fatta dal Consiglio di Sovrintendenza; deliberare su eventuali questioni riguardanti i Membri del Consiglio di Sovrintendenza e la Direzione.

La disciplina di vigilanza, al contrario, pur ribadendo alcuni dei compiti attribuiti dallo Statuto, sembra affidare alla Commissione cardinalizia delle funzioni latamente tecniche che, probabilmente, non sono pienamente conformi all'alto ruolo assolto da tale organo. A norma del primo comma dell'art. 26, infatti, alla Commissione spettano i compiti di vigilare sulla completezza, l'adeguatezza, la funzionalità e l'affidabilità del sistema dei controlli interni e del RAF [lett. a)], nonché il monitoraggio sulla conformità con la legislazione della Santa Sede e dello Stato, incluse le previsioni contenute nel Regolamento stesso, approvando, inoltre, qualsiasi *remedial action plan* proposto dalle funzioni di controllo [lett. b)]. Al fine di adempiere correttamente a tali compiti, inoltre, il comma successivo (che è segnato come terzo comma ma, in sequenza, dovrebbe essere il secondo comma) prevede che la Commissione debba ricevere informazioni adeguate e puntuali dal *management* e dal *senior management*.

Le disposizioni in parola, pertanto, sembrano prevedere un coinvolgimento della Commissione cardinalizia tale da en-

trare, in un certo senso, nel merito di questioni tecniche (come, ad esempio, il RAF) che vanno ben oltre il suo ruolo istituzionale di 'rappresentante' della Santa Sede intesa in senso stretto (il Pontefice)⁶⁴. Tali norme, infatti, pur non essendo formalmente in contrasto con quelle statutarie, bensì integrandole, sembrano tuttavia modificare il ruolo che il chirografo pontificio aveva affidato a tale organo, implicando un suo maggiore coinvolgimento in valutazioni di natura tecnica.

La normativa di vigilanza vaticana, affidando alla Commissione cardinalizia il ruolo di *supervisory body*, sembrerebbe averle attribuito alcuni dei compiti tipici del 'consiglio di sorveglianza', l'organo cui spetta, nei sistemi di *governance* di tipo dualistico, la funzione di controllo. Coerentemente a tali standard regolamentari, alla Commissione non solo è stato attribuito il compito di vigilare sull'osservanza delle norme di legge, regolamentari e statutarie, ma anche quello di vigilare sulla funzionalità del complessivo sistema dei controlli interni, essendone parte integrante, donde l'obbligo di supervisione sul RAF. D'altra parte, lo stesso Regolamento non ha attribuito a tale organo *tutte* le funzioni tipiche del consiglio di sorveglianza, avendo cercato di adattare, evidentemente, tali funzioni alla natura dell'organo ed al contesto di riferimento⁶⁵.

⁶⁴ In tale contesto, inoltre, un coinvolgimento tecnico della Commissione, oltre che apparire inadeguato al suo ruolo, potrebbe inoltre sollevare dei profili di responsabilità della stessa nell'ambito delle attività dell'ente. Basti pensare, a titolo esemplificativo, che se dovessero emergere delle perdite patrimoniali a fronte di rischi non adeguatamente rilevati e monitorati nell'ambito del RAF, tale organo, chiamato non solo ad approvare tale documento, ma anche a vigilare sulla sua adeguatezza, completezza ed affidabilità, potrebbe trovarsi in qualche modo coinvolto tra i responsabili della mancata supervisione.

⁶⁵ Il tentativo di adattare le funzioni esercitate dal Consiglio di sorveglianza alle caratteristiche peculiari della Commissione cardinalizia ha prodotto, ad esempio, l'art. 26 comma 4 del Regolamento (che, in sequenza, dovrebbe essere, il terzo comma ma è segnato col numero 4) il quale prevede che tale organo informi il *senior management* di tutte le informazioni rilevanti cui venga a conoscenza nell'esercizio dei propri compiti, indicando, in particolare, qualsiasi violazione effettiva o potenziale della legislazione della Santa Sede e dello Stato, così come dello Statuto e atto costitutivo. A norma dello stesso comma, ma al capoverso successivo, la Commissione notifica all'AIF se il *management* o il *senior management* non pongono in essere le azioni necessarie

Alla luce di quanto precede, l'AIF, nell'emanazione delle norme in esame, sembra aver ricercato un contemperamento tra gli standard internazionali di riferimento e l'attuale assetto di *governance* dell'Istituto, non riuscendo, tuttavia, a soddisfare pienamente né i cambiamenti richiesti dalla normativa di vigilanza, né il rispetto della natura dell'organo così come pensata dal chirografo pontificio. Non v'è dubbio, peraltro, che tale normativa 'monca' sia dovuta proprio all'inadeguatezza dello Statuto rispetto ad un modello di *governance* che andrebbe, probabilmente, rivisto. Lo Statuto, infatti, prevede un sistema di governo societario a metà tra quello tradizionale (caratterizzato da un consiglio di amministrazione e da un collegio sindacale) e quello dualistico (composto da un consiglio di sorveglianza ed un consiglio di gestione) poiché prevede, tra gli organi dell'Istituto, sia la Commissione cardinalizia sia un Collegio di revisori⁶⁶. A fronte di quanto precede, la scelta dell'AIF, pertanto, è stata quella di rafforzare i compiti della Commissione attribuendole alcune delle funzioni esercitate, nella normativa bancaria, dal Consiglio di sorveglianza, le quali, probabilmente, non potevano essere attribuite al Collegio dei Revisori in quanto questi sono nominati dal *senior management* e solo questo può richiedere, ai sensi dell'art. 27, paragrafo 2 dello Statuto, di procedere a revisioni interne o altre operazioni di controllo.

a rimediare ad irregolarità o violazioni significative o ripetute, ovvero qualora questa reputi che tale notifica sia appropriata al suo ruolo. Tale previsione è volta a stabilire un collegamento funzionale con l'Autorità di vigilanza, pur essendo mediato dall'organo con funzione di supervisione strategica. La stessa è evidentemente ispirata all'art. 52 del TUB (Testo Unico Bancario) che prevede che «l'organo con funzione di controllo deve informare senza indugio la Banca d'Italia di tutti i fatti o gli atti di cui venga a conoscenza che possano costituire una irregolarità nella gestione delle banche o una violazione delle norme disciplinanti l'attività bancaria. A tali fini lo statuto della banca, indipendentemente dal modello di amministrazione e controllo adottato, assegna all'organo con funzione di controllo i relativi compiti e poteri». Così BANCA D'ITALIA, *Disposizioni di vigilanza per le banche, Circolare 285 del 17 dicembre 2013*, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3, Sezione I, Paragrafo 3, cit.

⁶⁶ I compiti dei Revisori, in quanto organo dell'Istituto, vengono disciplinati dagli artt. 26-28.

Nel solco tracciato da tali considerazioni, un allineamento tra Statuto e disposizioni di *corporate governance* sarebbe doveroso e parrebbe implicare necessariamente una revisione delle disposizioni statutarie a favore, ad esempio, di un potenziamento del ruolo attribuito ai revisori quale organo tecnico di consulto da affiancare alla Commissione cardinalizia (e da questa nominato), cui delegare quei compiti previsti dalla vigilanza che sembrano non rispecchiare il suo alto ruolo di rappresentanza. Se da una parte, infatti, le disposizioni del Regolamento non si rivolgono, in linea di principio, soltanto allo IOR, riferendosi a qualsiasi ente che svolga un'attività di natura finanziaria in maniera professionale, dall'altra, al momento attuale, l'Istituto è pur sempre l'unico organo vigilato ed è importante garantire coerenza e sistematicità tra le disposizioni che disciplinano la sua attività e la sua *governance* interna. A ciò aggiungasi come, qualora fosse anche creato un altro ente finanziario oltre all'Istituto, il ruolo affidato al *supervisory body* sarebbe molto probabilmente assolto sempre da una o più figure clericali, così da consentire un raccordo tra la Santa Sede e l'ente stesso, donde le necessità di ragionare attentamente su quali potrebbero essere le funzioni realisticamente attribuibili ad un organo di tal genere.

4. *Le nuove leggi penali vaticane*

La base del diritto penale e processuale vaticano è costituita dal codice Zanardelli del 1889 e dal codice processuale penale del 1913 Finocchiaro-Aprile, a cui vanno aggiunte le disposizioni di natura penale contenute nelle leggi speciali italiane recepite ai sensi del rinvio operato dall'art. 12 della legge sulle fonti. Nel corso del secolo scorso, gli interventi legislativi di natura penale sono stati esigui; merita menzione soltanto la legge n. L del 21 giugno 1969 che modificò la legislazione penale e la legislazione processuale penale, la quale, tra l'altro, abolì la pena di morte fino ad allora teoricamente vigente.

A partire dal recepimento degli obblighi in materia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, comincia una nuova stagione per il diritto penale vaticano: dal punto di vista della legislazione penale, infatti, il *motu proprio La Sede Apostolica* è un documento estremamente importante ed innovativo. In primo luogo, menziona la promulgazione della legge n. CXXVII che introduce molte fattispecie delittuose sconosciute, fino a quel momento, all'ordinamento vaticano, tra le quali proprio il reato di riciclaggio e di autoriciclaggio. Dispone, inoltre, che suddetta legge e le sue future modificazioni abbiano vigenza nei confronti dei Dicasteri della Curia romana e per tutti gli enti dipendenti dalla Santa Sede che svolgano le attività di cui all'art. 2 della legge stessa, creando una sorta di sinergia tra provvedimento canonico e legge vaticana che consente di estendere le disposizioni anche al di là del territorio dello Stato. Tale proiezione ultraterritoriale del diritto penale vaticano è coerente con la natura delle fattispecie delittuose in esame, le quali hanno una dimensione che va oltre il tradizionale principio penalistico di territorialità⁶⁷. Ciò ha contribuito, inoltre, ad evitare l'esistenza di zone grigie nel perseguimento di tali reati, con riferimento alle zone extraterritoriali che, pur trovandosi nel territorio dello Stato italiano, ospitano molti enti di governo della Sede Apostolica, per questo sottratti alla giurisdizione penale italiana.

Infine, il *motu proprio* delega, limitatamente ai delitti introdotti dalla legge, i competenti organi giudiziari vaticani ad esercitare la giurisdizione penale nei confronti degli enti destinatari, facenti parte dell'ordinamento canonico. La repressione di tali reati viene quindi demandata al giudice vaticano proprio per la loro particolare natura che richiede la predisposizione di strumenti giuridici e di prevenzione che non potrebbero essere adottati all'interno dell'ordinamento canonico, né

⁶⁷ Per l'impatto della globalizzazione sull'ordinamento vaticano, cfr. G. DALLA TORRE, *La Città del Vaticano e l'Italia: storia delle relazioni dal trattato ai nostri giorni*, in *Lo Stato della Città del Vaticano. Atti del convegno sugli ottanta anni, Città del Vaticano*, 2010, p. 268 ss.

giudicati nel foro canonico⁶⁸. Tale scelta – che fa del giudice vaticano, per alcune determinati delitti, un giudice canonico – è inoltre coerente con quanto stabilito da una nota sentenza del tribunale vaticano del 2009 che chiarì la sua competenza per l'attività svolta dallo IOR, coerentemente a quanto stabilito dal suo Statuto all'art. 2, paragrafo 2.

Occorre inoltre sottolineare che, nonostante il *motu proprio* autorizzasse il giudice vaticano ad esercitare la giurisdizione penale nei confronti di «enti», questa era da intendersi nei confronti delle persone addette agli stessi, non essendo ancora stata introdotta, all'epoca di promulgazione della legge, la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e non esistendo quella penale.

La ratifica da parte della Santa Sede di alcune convenzioni internazionali delle Nazioni Unite – in particolare: la Convenzione di New York del 1999 contro il finanziamento del terrorismo, la Convenzione di Vienna del 1988 contro il traffico di stupefacenti e di sostanze psicotrope e la Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transnazionale del 2000 –, avvenuta il 24 gennaio 2012, ha richiesto l'adozione di alcune misure di adeguamento, introdotte con la legge n. CLXVI che ha modificato e, in alcuni punti, potenziato la legge n. CXXVII, anche sotto il profilo della disciplina penalistica.

⁶⁸ «Una prima novità dei provvedimenti sopra indicati è quella di superare la tradizionale “indifferenza” del diritto canonico verso il diritto vaticano, talché l'influenza tra i due ordinamenti cessa di essere a senso unico e diventa reciproca, sia pure in misura evidentemente differenziata. Ma l'aspetto più interessante e peculiare non è solo offerto dall'“apertura” del diritto canonico al diritto vaticano e dal rinvio dell'uno alle norme dell'altro: ciò che supera i confini della canonizzazione delle leggi civili è l'attribuzione agli organi giudiziari vaticani della giurisdizione in ordine all'applicazione delle discipline oggetto di rinvio. Tali organi giudiziari quindi, pur restando distinti dai tribunali ecclesiastici, vengono in questo modo ad esercitare una giurisdizione nell'ambito della Santa Sede, in un ordinamento istituzionale e giuridico diverso da quello di appartenenza. [...] Ciò non sembra, conclusivamente, mettere in alcun modo in pericolo l'autonomia della Santa Sede, né alterare la posizione dominante rispetto allo S.C.V., ma solo favorirne l'azione come soggetto *pleno iure* nella comunità internazionale». Così P. GALLO, *Diritto canonico e vaticano nelle recenti riforme della Santa Sede*, in *Il Foro Italiano*, 2013, V, col. 246 ss.

A distanza di poco più di due anni dall'entrata in vigore della legge n. CXXVII, comincia una seconda fase nel processo di revisione della normativa vaticana nell'ambito della lotta all'economia illegale, con la separazione definitiva della materia penale da quella finanziaria. Ciò è avvenuto, innanzitutto, col *motu proprio Ai nostri tempi* del 11 luglio 2013. Tale provvedimento canonico, all'art. 1, delega ai competenti organi giudiziari vaticani la giurisdizione penale per le seguenti fattispecie: reati commessi contro la sicurezza, gli interessi fondamentali o il patrimonio della Santa Sede; reati indicati dalle leggi nn. VIII e IX dell'11 luglio 2013, commessi da pubblici ufficiali; ogni altro reato la cui repressione è richiesta da un accordo internazionale ratificato dalla Santa Sede, se l'autore si trova nello Stato della Città del Vaticano e non è estradato all'estero. Alle due nuove leggi vaticane menzionate nel *motu proprio* si aggiunge la legge n. X recante norme in materia di sanzioni amministrative.

La legge n. VIII, recante norme complementari in materia penale e la legge n. X, recante modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale, consentono di pervenire ad un aggiornamento della materia, reso necessario dall'obbligo di adempiere alle Convenzioni ratificate dalla Santa Sede (in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano) oltre che predisporre una più efficace repressione di determinate condotte criminose, come sottolineato dai considerando alla legge n. IX.

Si conferma, pertanto, l'opzione legislativa già operata dal *motu proprio La Sede Apostolica*, in ordine all'estensione della giurisdizione vaticana nei confronti di alcuni soggetti che fanno parte dell'ordinamento canonico. Tale estensione viene più opportunamente operata, questa volta, non solo nei confronti di determinati enti canonici, introducendo la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (art. 4), ma anche nei confronti delle persone fisiche rientranti nella categoria, prevista dalla legge, dei «pubblici ufficiali». La stessa legge, inoltre, aggiorna le fattispecie criminose relative ai reati di riciclaggio e di autoriciclaggio.

4.1. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche

Il *motu proprio Ai nostri tempi* ha previsto espressamente l'estensione della giurisdizione vaticana nei confronti della responsabilità amministrativa derivante da reato delle persone giuridiche (art. 4), la quale era stata inizialmente introdotta nell'ordinamento vaticano dall'art. 42-*bis* della legge n. CLXVI, che la limitava ai casi di condanna per uno dei reati di cui agli artt. 421-*bis* (riciclaggio) e 138-*ter* del codice penale (arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale).

La scelta del legislatore vaticano, già nel 2012, era stata quella di seguire la tradizione dell'ordinamento italiano che esclude la responsabilità penale delle persone giuridiche poiché in contrasto con l'art. 27 comma 1 della Costituzione (che sancisce la personalità della responsabilità penale) e dedotta dall'art. 197 del codice penale italiano⁶⁹. Ciò a differenza degli standard internazionali più recenti che si sono progressivamente allontanati dal principio individualistico di origine romanistica '*societas delinquere non potest*', propendendo verso il cd. *corporate crime* di stampo anglossassone a cui si è uniformato anche l'ordinamento francese, opzione che pure era aperta per il legislatore vaticano⁷⁰. Tale scelta potrebbe esse-

⁶⁹ L'art. 197 c.p. prevede «un'obbligazione civile di garanzia della persona giuridica per il caso in cui colui il quale ne abbia la rappresentanza o l'amministrazione commetta un reato o in violazione degli obblighi inerenti alla qualità rivestita ovvero nell'interesse della persona giuridica, e versi in condizioni di insolvenza: l'attribuzione all'ente di tale obbligo di garanzia non si spiegherebbe se l'ente stesso potesse considerarsi soggetto attivo del reato». Così G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte Generale*, Bologna, 2014⁷, p. 172.

⁷⁰ «Anzitutto balza subito agli occhi dell'interprete una questione nominalistica: anche nell'ordinamento giuridico vaticano si è prescelto, uniformandosi al sistema italiano, di qualificare tale peculiare forma di responsabilità come amministrativa. Ma mentre è noto che nell'ordinamento italiano la qualifica di amministrativa è stata inserita per aggirare il possibile ostacolo costituito dall'art. 27 della Costituzione ("La responsabilità penale è personale..."), non si vede su cosa il Vaticano basi una scelta simile. Non essendovi alcuna preclusione normativa, il legislatore vaticano ben avrebbe potuto qualificare con la sua esatta natura una forma di responsabilità degli enti che sostanzialmente è penale. La scelta di proseguire verso una imitazione a tutto campo della legislazione italiana se, da una parte, appare come logica e

re motivata dalla necessità di assicurare piena compatibilità tra la normativa in esame ed il diritto canonico, prima fonte normativa e primo criterio interpretativo della legge vaticana che, a partire dal can. 1311 del *Codex Iuris Canonici*, disegna in modo del tutto personale la responsabilità penale. Pertanto, coerentemente a tale principio, l'introduzione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche consente di escluderne la responsabilità penale, attivando, all'esito di un processo penale, sanzioni di natura amministrativa, pur essendo il presupposto della responsabilità un fatto di reato.

L'art. 46 della legge n. VIII del 2013, che disciplina la fattispecie in esame, in linea con quanto previsto dalla normativa italiana dal d. lgs. 231/2001, stabilisce che la persona giuridica è responsabile per i reati commessi: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a).

A differenza della legge n. CLXVI, trattasi di tutti quei reati non solo commessi nell'«interesse» della persona giuridica ma anche a suo «vantaggio», fattispecie differenziabili a seconda che si tratti di un elemento soggettivo verificabile *ex ante* (interesse) o di un dato oggettivo concretizzabile *ex post* (vantaggio), dove l'uno non esclude l'altro. La responsabilità non sussiste, al contrario, qualora queste persone abbiano agito nell'interesse esclusivo o proprio di soggetti terzi e, a tale proposito, occorrerà verificare come si pronuncerà la magistratura vaticana nel caso in cui ci sia l'interesse esclusivo del

condivisibile stante la contiguità (e i necessari contatti) tra i due ordinamenti, dall'altra parte si mostra come un ingombrante limite qualitativo dell'attività legislativa vaticana, che forse meriterebbe maggior attenzione». Così R. ZANNOTTI, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, in *Annali di diritto vaticano 2015*, a cura di G. DALLA TORRE, P.A. BONNET, cit., pp. 96-97.

soggetto e successivamente la commissione del reato provochi anche un vantaggio per l'ente⁷¹.

Al contrario, la persona giuridica non risponderà del reato qualora l'ente fornisca prova che l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione, gestione e vigilanza idonei, e che questi siano stati fraudolentemente elusi senza che vi sia stata omessa o insufficiente sorveglianza. Nel caso in cui quest'ultima venga accertata, trattasi di una responsabilità diretta dell'ente e non indiretta, in quanto sussiste anche quando il reo non sia stato identificato o non sia imputabile e anche nei casi in cui il reato si estingua per una causa diversa dall'amnistia (art. 46 comma 5), mutuando la disciplina italiana.

Di particolare interesse il sesto comma dell'art. 46, ai sensi del quale le presenti disposizioni non si applicano alle «autorità pubbliche», di cui, tuttavia, la legge non dà una definizione. Al fine di comprendere a quale tipologia di enti si riferisca la legge, ci si può senz'altro affidare alla definizione fornita dalla legge n. CLXVI che ha il merito di aver introdotto per la prima volta tale disciplina nell'ordinamento e che, per questo, dà utili indicazioni circa l'intenzione del legislatore vaticano. La legge n. CLXVI, in molte parti ancora vigente, definisce autorità pubblica l'«organismo o ente che, in base all'ordinamento interno, svolge, direttamente o indirettamente, un'attività istituzionale espressione dell'autorità sovrana».

Vale la pena confrontare tale definizione con quella fornita dall'art. 50 della legge n. XVIII, il quale, nel disporre l'esenzione dall'applicazione della normativa prudenziale, fa riferimento, coerentemente alla legge n. CLXVI, alle autorità pubbliche che «svolgono in maniera istituzionale un'attività di natura finanziaria».

Ne deriverebbe una nozione di autorità pubblica da individuarsi non in base alla natura giuridica pubblica dell'ente, quanto piuttosto nelle funzioni autoritative svolte dallo stes-

⁷¹ La Corte di Cassazione italiana, con una sentenza del 2006, ha ritenuto che in questo caso non si realizzi la condizione prevista dall'articolo, donde l'esclusione della responsabilità delle persone giuridiche.

so. Sono certamente autorità pubbliche i Dicasteri della Curia romana e tutti quegli enti che integrano la definizione di Santa Sede in senso lato, tra i quali rientrano anche gli enti centrali della Chiesa in quanto «posti in collegamento diretto con il soggetto sovrano Santa Sede che li utilizza con funzioni strumentali ed ausiliarie, per il perseguimento dei propri fini istituzionali, che sono appunto l'esercizio della suprema potestà pontificia su tutta la Chiesa»⁷².

Non c'è dubbio, pertanto, che anche l'Istituto per le Opere di Religione sia qualificabile come pubblica autorità, data la sua caratteristica di ente centrale ed il suo collegamento con la Santa Sede. Lo IOR, infatti, svolge attività *iure imperii* nel momento in cui compie attività finanziarie in nome e per conto di enti della Santa Sede e/o dello Stato della Città del Vaticano, producendo, inoltre, un utile strumentale alla Santa Sede per il finanziamento delle attività conferenti alla sua missione. In questo caso, invero, l'attività dell'Istituto è paragonabile a quella dell'APSA, la quale, tuttavia, può svolgere *esclusivamente* attività finanziaria in nome e per conto della Santa Sede o dello Stato e per tale ragione viene esclusa, a norma della legge n. XVIII, dall'ambito di applicazione della disciplina antiriciclaggio (fatti salvi gli obblighi di registrazione, conservazione e segnalazione delle operazioni sospette) e di vigilanza prudenziale, essendo anche uscita dal perimetro di vigilanza dell'AIF⁷³. Allo stesso modo, anche lo IOR, limita-

⁷² Così G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2014⁵, p. 355.

⁷³ A seguito del processo di riorganizzazione interno, l'APSA ha chiuso i conti intestati a persone fisiche concentrandosi sulla gestione del patrimonio degli enti istituzionali dello Stato e/o della Sede Apostolica, qualificandosi, pertanto, quale 'autorità pubblica'. In tal senso, «L'attività di vigilanza mirata dell'APSA è stata avviata nel 2012 ed è culminata nello svolgimento di un'ispezione *in loco*, che ha consentito all'AIF di disporre la cessazione dei presupposti per l'attribuzione della qualifica di "ente che svolge professionalmente attività di natura finanziaria". L'APSA è quindi fuoriuscita dall'ambito di competenza dell'AIF al termine del 2015». Cfr. AUTORITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale, Anno IV*, 2015, p. 12, reperibile su *aif.va*. Cfr. anche MONEYVAL, *Progress report and written analysis by the Secretariat of Core and Key Recommendations*, 9 December 2013, p. 16, in base al quale «In

tamente al patrimonio ed alle attività *iure imperii*, smette di essere soggetto a tali disposizioni.

L'Istituto, tuttavia, svolge anche attività *iure privatorum*, amministrando e gestendo il patrimonio di persone fisiche e/o giuridiche che, pur avendo un collegamento con la Santa Sede, lo Stato della Città del Vaticano e/o la Chiesa cattolica, non possono essere inquadrati come soggetti istituzionali. Tale tipologia di attività viene definita dalla legge n. XVIII come «attività finanziaria svolta professionalmente» e, limitatamente a questa, si applicano nei confronti dell'Istituto le disposizioni antiriciclaggio e la disciplina di vigilanza prudenziale, proprio come se questo fosse un normale intermediario finanziario.

Coerentemente a quanto disposto dal legislatore vaticano nella legge n. XVIII, la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, introdotta dall'art. 46 della legge n. VIII, è da ritenersi applicabile anche nei confronti dell'Istituto per le Opere di Religione, limitatamente all'attività da questo svolta *iure privatorum*. Militano in favore di tale tesi numerose considerazioni.

Innanzitutto, ragioni di coerenza generale dell'ordinamento derivanti dalla legge n. XVIII (successiva rispetto alla legge n. VIII), la quale chiarisce che ai fini della qualificazione dell'Istituto quale «autorità pubblica» rileva non tanto la sua natura giuridica, quanto piuttosto la tipologia di attività da questo svolta; se, cioè, questa sia o meno *iure imperii*, integrando, in caso contrario, la definizione di ente che svolge professionalmente un'attività di natura finanziaria. È questa una delle più importanti novità introdotte dalla nuova normativa finanziaria vaticana, che ha inteso separare il profilo soggetti-

conclusion on supervision, at the time of the last progress report it was understood that there also was a remediation process in train in respect of APSA, which inter alia held a (diminishing) number of accounts and managed investments. It therefore fell (and falls) to this extent under the supervision of AIF. It was understood that in most cases, where the account was to be maintained, it was transferred to the IOR. This review has been advised that there has been a close monitoring by AIF, including through several ad-hoc supervisory visits by AIF to APSA in the last two years, and a full onsite visit by AIF will be finalized by the end of 2015. This is a welcome development».

vo dell'ente quale autorità pubblica/ente centrale della Chiesa (sul quale non vi è alcun dubbio), dal profilo oggettivo dell'attività svolta, chiarendo come certe garanzie previste dal diritto internazionale e dal Trattato lateranense (art. 11), così come l'esenzione da determinate normative, siano previste soltanto per l'attività *iure imperii*.

Ciò è altresì coerente con lo spirito della normativa penale così come introdotta all'interno dell'ordinamento italiano, al quale la normativa vaticana sembra ispirarsi. A tale proposito, vale la pena soffermarsi brevemente su quanto è stato previsto dal legislatore italiano nel d. lgs. 231/2001 al fine di chiarire quali siano gli enti destinatari di questa normativa in questo ordinamento.

In Italia le disposizioni sulla responsabilità amministrativa degli enti si applicano non solo agli enti forniti di personalità giuridica ma anche alle società ed associazioni che ne sono prive. Al contrario, la normativa vaticana fa riferimento solamente alle «persone giuridiche» dato che la maggior parte degli enti aventi sede nello Stato della Città del Vaticano o nelle zone extraterritoriali sono stati eretti in persona giuridica canonica o vaticana.

La normativa italiana non si applica nei confronti dello Stato, degli enti pubblici territoriali, degli enti pubblici *non economici*, nonché degli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale, coerentemente a quanto disposto dalla legge vaticana n. CLXVI – ed anche la legge n. VIII – che escludeva l'«autorità pubblica», definendola – vale la pena ripetersi – come «organismo o ente che, in base all'ordinamento interno, svolge, direttamente o indirettamente, un'attività istituzionale espressione dell'autorità sovrana».

In Italia l'esclusione nei confronti degli enti che esercitano pubblici poteri e, quindi, delle singole Pubbliche Amministrazioni, non si estende agli enti pubblici economici, vale a dire agli enti a soggettività pubblica ma privi di pubblici poteri, i quali hanno come oggetto principale o esclusivo l'esercizio di un'attività economica ed agiscono *iure privatorum* (come, ad esempio, gli istituti di credito di diritto pubblico): per tale ragione questi enti meritano, secondo il legislatore, una equipa-

razione agli enti a soggettività privata anche sotto il profilo della responsabilità amministrativa dipendente da reato. Va peraltro rilevato come la categoria degli enti pubblici economici sia ormai in via di estinzione, a causa del processo di privatizzazione avviatosi a partire dal 1990. L'applicazione delle norme in materia di responsabilità amministrativa a tale categoria di enti pubblici risponde pienamente allo spirito del d. lgs. 231/2001, il cui scopo è reprimere le attività illecite che si possono sviluppare soprattutto nell'ambito delle attività economico-finanziarie indipendentemente dalla natura del soggetto che le esercita, stante la crescente presa d'atto che «alcune tra le più gravi forme di criminalità economica sono vere e proprie manifestazioni di criminalità d'impresa o cosiddetta societaria»⁷⁴.

Il carattere di «attività finanziaria svolta professionalmente» configura proprio questo aspetto *organizzato* delle attività poste in essere dallo IOR per cui, coerentemente allo spirito dell'introduzione di tale normativa, specifiche scelte operative dell'ente potrebbero condurre alla commissione di reati, i quali sarebbero espressione non tanto della cattiva condotta di una singola persona fisica, quanto piuttosto di precise scelte politiche e di *corporate governance* degli organi apicali. A conferma di ciò, l'attività *iure privatorum* dell'Istituto rimane fuori dal perimetro di quelle attività «espressione dell'autorità sovrana», donde l'applicabilità – limitatamente a questa tipologia di operatività e coerentemente allo spirito delle convenzioni internazionali, della legge italiana e della stessa legge vaticana n. XVIII – di quelle discipline a cui l'Istituto deve sottostare in quanto ente che svolge attività finanziaria per conto terzi (e non in quanto autorità pubblica che svolge attività istituzionali in nome e per conto della Santa Sede o dello Stato).

Si potrebbe obiettare che la natura delle sanzioni amministrative previste dalla legge sia incompatibile con la natura giuridica dell'Istituto; vale la pena passarle in rassegna. Le sanzioni previste, ai sensi dell'art. 47, sono: a) la sanzione pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma di denaro;

⁷⁴ Così G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte Generale*, cit., p. 172.

b) l'interdizione definitiva o temporanea all'esercizio di un'attività; c) la sospensione, la revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni, nonché il divieto di contrattare con le autorità pubbliche; d) la confisca.

Ad un'attenta analisi, tale tipologia di sanzioni non solo non è in contrasto con la natura giuridica dello IOR, ma anzi è la stessa legge n. X del 2013 (recante norme generali in materia di sanzioni amministrative) che, indirettamente, ne conferma l'applicabilità all'Istituto. Tale legge, infatti, all'art. 6 comma 3 (rubricato «Obbligati in solido e responsabilità amministrativa delle persone giuridiche») dispone che «Se la violazione è commessa dal rappresentante legale o dal dipendente di una persona giuridica, di un ente o di *soggetti che svolgono professionalmente un'attività di natura economica o finanziaria*, nell'esercizio delle proprie funzioni o mansioni, la persona giuridica, l'ente o il professionista è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta». Ciò è perfettamente coerente con la scelta di separare il profilo soggettivo pubblico dello IOR dalla tipologia di attività che questo può svolgere, creando, in tal senso, un doveroso allineamento tra normativa finanziaria (legge n. XVIII), normativa penale (legge n. VIII) e normativa amministrativa (legge n. X), rispondente a finalità di coerenza generale all'interno all'ordinamento giuridico dello Stato.

Quanto poi all'analisi circa la reale compatibilità di tali sanzioni all'Istituto, non si ravvedono particolari motivi ostativi per quanto riguarda la sanzione pecuniaria [art. 47 lett.a)], né per l'interdizione definitiva o temporanea all'esercizio di un'attività [art. 47 lett. b)], visto che anche la legge n. XVIII all'art. 66 (rubricato, per l'appunto, «Sanzioni amministrative») prevede che l'AIF possa irrogare sanzioni amministrative quali sanzioni pecuniarie «fino al 10% del ricavato complessivo annuo nell'esercizio finanziario precedente per le persone giuridiche» [art. 66, comma 2, lett. e)] e, nei casi più gravi, possa proporre al Presidente del Governatorato l'irrogazione della «sospensione o ritiro dell'autorizzazione a svolgere professionalmente un'attività finanziaria» [art. 66, comma 3, lett. c)]. Lo stesso dicasi per la sospensione, la revoca di auto-

rizzazioni, licenze o concessioni, nonché il divieto di contrattare con le autorità pubbliche [art. 47 lett. c)], visto che ai sensi dell'art. 54 della legge n. XVIII l'AIF autorizza lo svolgimento professionale di un'attività di natura finanziaria (comma 1) e stabilisce, con regolamento, i criteri e le procedure di autorizzazione, inclusi la sospensione e il ritiro (comma 2). È chiaro che tali disposizioni siano rivolte nei confronti dello IOR, essendo questo l'unico ente vigilato dall'AIF, come è altresì evidente che le stesse possano essere applicate a fronte della responsabilità amministrativa dell'ente derivante da reato.

Per quanto riguarda, infine, la confisca [art. 47 lett. d)] questa, ai sensi dell'art. 18 della legge n. X riguarda le «cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione», nonché le «cose che ne sono il prodotto, il profitto o il prezzo o che ne costituiscono l'impiego, sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è irrogata la sanzione» (comma 1), sottolineando, inoltre, che «le cose confiscate sono devolute alla Santa Sede» (comma 4)⁷⁵. Tale disposto chiarisce come il patrimonio dell'Istituto sia autonomo rispetto a quello Santa Sede e con questo non si confonda, pur essendo i frutti devoluti proprio alla Sede Apostolica a chiusura di ogni esercizio. L'autonomia patrimoniale dell'Istituto è coerente con le disposizioni che presiedono alla stesura del suo bilancio, così come all'esigenza di garantire che lo stesso possa far fronte ai propri obblighi contrattuali in maniera autonoma, assumendo, proprio ai sensi della normativa di vigilanza prudenzia-

⁷⁵ L'art. 8 della legge n. IX detta una nuova disciplina per la confisca, allargandone, innanzitutto, l'oggetto: in caso di condanna sono confiscate non più soltanto le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e le cose che ne sono il prodotto, ma anche ciò che ne costituisce il profitto, il prezzo o l'impiego (comma 1) e la disciplina si applica, altresì, alle cose risultanti dalla trasformazione, conversione o confusione delle cose suscettibili di confisca, nonché agli incassi o ad altri vantaggi che ne derivino (comma 6). Viene inoltre prevista, dal settimo comma, la confisca per equivalente, ai sensi della quale quando non sia possibile procedere alla confisca delle cose indicate nei commi precedenti, il giudice dispone la confisca di denaro contante, beni o risorse economiche di valore equivalente, che risultino essere di proprietà o posseduti dal condannato, in maniera esclusiva o congiunta, direttamente o indirettamente, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede.

le, dei rischi commisurati alla sua capacità patrimoniale. Ciò, tuttavia, pone la delicata questione – che esula dalla tematica in esame e merita comunque di essere menzionata – circa il ruolo della Santa Sede nel caso in cui lo IOR andasse in *default* e non fosse più in grado di far fronte alle proprie obbligazioni, quali ad esempio, restituire i depositi ai risparmiatori.

A tale proposito – e tornando alla questione circa l'applicabilità della responsabilità amministrativa allo IOR – non può non considerarsi come lo svolgimento di attività *iure gestionis* dell'Istituto coinvolga necessariamente alcune categorie di soggetti che scelgono di depositarvi le loro positività, al fine di farle fruttare in favore della Santa Sede. L'applicazione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche all'Istituto consentirebbe, sotto questo profilo, di predisporre un'ulteriore tutela a favore di tali categorie di soggetti considerati quali parti contraenti deboli e, per questo meritevoli di particolare tutela, in quanto proprio questi sono i soggetti che più potrebbero essere danneggiati dalla commissione di reati nell'interesse o a vantaggio dell'ente. La novità più importante della disciplina introdotta in Italia è, infatti, la creazione dell'Organismo di Vigilanza (OdV), organo dotato di autonomi poteri d'iniziativa e di presidio, in grado di sorvegliare sull'attuazione di un modello di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire reati della specie di quelli a cui la legge fa riferimento. L'adozione da parte dell'ente di modelli comportamentali specificamente calibrati sul rischio-reato, volti ad impedire, attraverso la fissazione di regole di comportamento, la commissione di determinati condotte criminose, non può che offrire maggiore tutela nei confronti delle categorie di clienti che si rivolgono all'Istituto, laddove proprio queste tipologie di fattispecie sono espressione della politica aziendale o quantomeno derivano da una colpa di organizzazione in quanto espressione di scelte politico/organizzative interne non adeguatamente presidiate (come sottolineato nella relazione al d. lgs. 231/2001)⁷⁶.

⁷⁶ Cfr. G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte Generale*, cit., p. 172.

Da quanto precede, si sottolinea, ancora una volta, come nel recepimento delle normative internazionali, al legislatore vaticano sia richiesta una particolare attenzione, almeno per due ordini di ragioni.

Innanzitutto, al fine garantire l'effettiva applicazione degli standard disciplinari recepiti, pena l'introduzione di una serie di leggi 'fotocopia' di quanto fatto in altre legislazioni che rischiano non solo di rimanere lettera morta all'interno di questo ordinamento, ma altresì di rendere la Santa Sede sostanzialmente inadempiente rispetto agli obblighi derivanti dalla ratifica di trattati e convenzioni internazionali.

In secondo luogo, per proteggere le peculiarità che caratterizzano la Santa Sede e lo Stato vaticano e che consentono a quest'ultimo di rimanere coerente con la sua missione, la quale lo rende diverso rispetto a qualsiasi altro Stato esistente al mondo, pena, in questo caso, il suo appiattimento nei confronti di realtà ordinamentali estranee per finalità e costituzione, col rischio di incagliarsi in schemi giuridici sempre più difformi da quanto stabilito nel Trattato lateranense e lontani dalla sua natura di Stato-apparato.

Al momento, infatti, non risulta che la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, di cui all'art. 46 della legge n. VIII, sia applicata nei confronti dello IOR, nonostante la legge sia entrata in vigore il 1° settembre 2013, probabilmente per le difficoltà interpretative derivanti da un testo normativo che non risponde con sufficiente precisione alle reali necessità di questo ordinamento finanziario. Ciò nonostante l'importanza attribuita all'introduzione di tale norma viene sottolineata da uno dei tre considerando della legge n. VIII, ai sensi del quale «in conseguenza dello sviluppo di reati perpetrati tramite enti aventi personalità giuridica, si rende altresì opportuno istituire un sistema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche conseguente al reato».

Inoltre, se tale normativa non fosse applicabile a tutte le persone giuridiche pubbliche della Santa Sede *tout court*, sia che svolgano attività *iure imperii* sia *iure gestionis*, gli unici enti canonici destinatari sarebbero le fondazioni canoniche, facendo venir meno la *ratio* stessa sottostante all'introduzione

di tale disciplina, che pure ha ricevuto nel *motu proprio Ai nostri tempi* una particolare considerazione. Il *motu proprio*, infatti, ha inteso specificare l'estensione della giurisdizione vaticana *anche* alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato, specificando questo punto in un apposito articolo; parrebbe strano che un rimando così puntuale e specifico sia stato fatto soltanto per estendere tale disciplina alle fondazioni (né questa era, del resto, la *ratio* del suo recepimento).

5. Conclusioni

Nel corso degli ultimi anni è stato compiuto uno sforzo notevole nell'adeguare l'ordinamento finanziario vaticano agli impegni presi in sede internazionale. Evidentemente, la funzione svolta dagli apparati finanziari aventi sede in Vaticano riveste un ruolo di particolare importanza per la missione della Santa Sede; diversamente, le stesse funzioni sarebbero state esternalizzate a qualsiasi altro intermediario finanziario residente in uno Stato dell'Unione Europea, già ampiamente *compliant* con le disposizioni in oggetto. Ciò avrebbe evitato l'onere di conformarsi ad impegni così dispendiosi in termini diplomatici, economici, giuridici. Tale scelta, tuttavia, non è stata fatta.

Da molte parti è stato scritto che il recepimento delle normative europee ha ridotto la sovranità della Sede Apostolica sullo Stato della Città del Vaticano in ambito monetario e finanziario e ciò è indubbiamente vero. D'altronde, anche nell'Unione Europea «il prevalere di un profilo tecnocratico della regolazione ha postulato un'evidente rinuncia di sovranità da parte dei singoli paesi»⁷⁷. A ben considerare, tuttavia,

⁷⁷ «Nel caso vaticano, Stato extracomunitario facente parte dell'U.M.E., è interessante notare come l'impatto dell'introduzione degli schemi comunitari in ambito finanziario sia, per un verso, mitigato dall'assenza stessa del principio democratico, per cui l'adesione alle regole europee in materia finanziaria si sostanzia in un atto liberamente promulgato dal Sovrano dello Stato

la vera sovranità economica della Santa Sede non risiede tanto nel fatto che lo Stato della Città del Vaticano batta la sua moneta o che questo debba o meno sottostare a normative elaborate a livello europeo, quanto piuttosto nel diritto di poter liberamente disporre delle risorse finanziarie connesse all'esercizio della sua missione, la quale travalica ampiamente le mura del piccolo Stato. Sarebbe peraltro assurdo e contrario al diritto internazionale non godere di tale diritto.

In tale contesto, pertanto, il recepimento delle recenti normative non solo è perfettamente in linea con l'assetto dello Stato vaticano ma ne esalta il profilo strumentale, avendo consentito alla Santa Sede di continuare ad essere davvero indipendente e sovrana sotto il profilo economico. In alternativa, i servizi di pagamento e di investimento ad oggi offerti dalle istituzioni finanziarie in oggetto sarebbero stati prestati da imprese finanziarie aventi sede nell'UE, rendendo così la Santa Sede dipendente da altri ordinamenti statuali nella gestione delle risorse economiche strumentali alla sua missione.

Nel corso dell'ultimo decennio, pertanto, per mezzo della sottoscrizione di appositi trattati internazionali ed attraverso la promulgazione di leggi interne, lo Stato vaticano è stato permeato da un impianto disciplinare nuovo alle sue tradizioni ed alla sua storia. La Santa Sede ha saputo predisporre, in un brevissimo arco di tempo, le strutture ed i processi necessari a garantire l'effettiva applicazione degli obblighi normativi ed il rispetto dei trattati sottoscritti, così costituendo un ordinamento finanziario vaticano.

Non si può omettere, tuttavia, di interrogarsi su quale sarà il futuro di tale realtà ora che il recepimento della normativa europea e l'allineamento delle discipline fiscali ha fatto sì che, nonostante il monopolio pubblico, l'aspetto competitivo del mercato sia entrato anche nello Stato vaticano, annullando quei vantaggi regolamentari di cui ha goduto fino ad epoca recente (e senza garantire parità concorrenziale rispetto agli in-

che "ha la pienezza dei poteri legislativo esecutivo e giudiziario" (art. 1 legge fondamentale)». Così I. CORTESI, *Il diritto vaticano in materia finanziaria, Considerazioni preliminari*, in *Annali di diritto vaticano 2015*, cit., p. 39.

termediari europei). Ciò anche alla luce dell'importante sforzo normativo che ancora si richiede alla Santa Sede per adeguare pienamente il proprio ordinamento alle numerose e sofisticate legislazioni finanziarie vigenti in territorio europeo, la cui applicabilità dovrebbe essere commisurata alle dimensioni operative che tale ordinamento finanziario avrà in futuro.

ISABELLA CORTESI, Note sul recepimento vaticano di normative sovranazionali in materia finanziaria

A partire dall'introduzione della moneta unica, lo Stato della Città del Vaticano ha dovuto procedere all'implementazione di una legislazione *ad hoc* finalizzata al contrasto al riciclaggio ed all'implementazione di un regime di vigilanza prudenziale. L'introduzione di tali discipline è stata, da una parte, una diretta conseguenza dei trattati siglati dalla Santa Sede con l'UE, dall'altra, frutto dei meccanismi di *soft law* presenti sui mercati. Tuttavia, a tale processo di 'parità regolamentare' non ha fatto da contraltare altrettanta 'parità concorrenziale', donde il rischio di una possibile situazione di asimmetria competitiva tra le istituzioni finanziarie della Santa Sede e le banche ed istituzioni finanziarie residenti nell'UE.

Nonostante lo sforzo della Santa Sede, la quale, in un brevissimo lasso di tempo, è riuscita a raggiungere tale allineamento normativo, oggi restano aperte alcune importanti questioni, tra le quali la mancanza di una chiara gerarchia delle fonti in ambito finanziario e la concreta applicazione di alcune normative sovranazionali introdotte nell'ordinamento vaticano a seguito di convenzioni siglate dalla Santa Sede.

Infine, occorre sottolineare che l'introduzione di tale *framework* normativo richiede oggi una visione strategica forte circa il futuro di tali enti, ora che – nonostante il monopolio pubblico – le forze del mercato sono entrate anche nello Stato vaticano.

Parole chiave: Stato della Città del Vaticano, Santa Sede, finanza vaticana, normativa finanziaria vaticana, Istituto per le Opere di Religione.

ISABELLA CORTESI, The issuing of the Vatican financial regulation after supranational laws

Since the introduction of the Euro, the Vatican City State has been required to adopt an *ad hoc* anti-money laundering and prudential supervision legislation. The introduction of those disciplines was a result not only of the international treaties signed with the EU, but also of the activation of the soft law mechanisms pushing towards the enforcement of those standards. Yet, this regulatory harmonization is not counterbalanced – for several reasons – by a regu-

Abstract

latory playing field, hence the rising of possible competition asymmetries between the financial institutions of the Holy See and EU banks and financial institutions.

Despite the strong effort made by the Holy See (in a very short period of time) for reaching this legislative alignment, today some issues remain open, such as the lack of a clear juridical hierarchy of the sources of Vatican financial regulations and the concrete application of some laws which were introduced after international agreements signed by the Holy See.

Lastly, the introduction of such a framework calls for a strong vision and strategic plan over the future role of the financial institutions of the Holy See, now that – despite the economic monopoly – market forces have entered the Vatican State.

Key words: Vatican City State, Holy See, Vatican finance, Vatican financial regulation, Institute for Religious Works.

INDICE DEL FASCICOLO 2 2018

Miscellanea

<i>Silvia Grassi</i> , Il Consiglio Superiore della Magistratura tra informazione e comunicazione.....	203
<i>Andrés Ollero</i> , Legalidad y constitucionalidad.....	229
<i>Alessandro Cassarino</i> , <i>Exceptiones argentariae</i> ed ordine di adempimento delle prestazioni nelle vendite all'asta private nel diritto del Principato.....	257
<i>Isabella Cortesi</i> , Note sul recepimento vaticano di normative sovranazionali in materia finanziaria.....	287
<i>Ciro Punzo</i> , Il Cristianesimo: risposta pienamente adeguata alla tematica <i>gender</i>	355
<i>Simone Petrilli</i> , Le relazioni tra la Curia romana ed i Comuni nello Stato della Chiesa del XVIII secolo. Il caso della Comunità di Terracina.....	367

Fatti e giudizi

<i>Giuseppe Dalla Torre</i> , Nuova intesa sull'assistenza religiosa ai militari in Italia	413
--	-----

Recensioni	419
-------------------------	-----

ARCHIVIO GIURIDICO “*Filippo Serafini*”

Periodico Fondato nel 1868

Pubblicazione trimestrale

Caratteristica dell’*Archivio Giuridico* è stata, sin dall’inizio, quella di essere visto in Italia e all’estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-bind peer review*.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, ‘estratto’ degli articoli in formato elettronico pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli ‘estratti’, a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: info@mucchieditore.it.

Recensioni e segnalazioni bibliografiche: gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell’Archivio Giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.