

**“MONEYVAL” E LA SANTA SEDE:
ALCUNE NOTE CIRCA LE RECENTI DISPOSIZIONI NORMATIVE
RIGUARDO LA TRASPARENZA FINANZIARIA NELLA SANTA
SEDE E NELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO**

Prof. Dott. ALESSIO SARAI

Visiting Professor nel P.I.O.

Vice Prefetto Aggiunto

presso il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana

Sommario:

§1. Il sistema “Moneyval”. §2. Il rapporto di Moneyval con la Santa Sede e lo SCV. §3. Il primo *Mutual Evaluation Report* Moneyval del 4 luglio 2012. §4. Il *Progress Report* Moneyval del 9 dicembre 2013. §5. Conclusione.

§1. Il sistema “Moneyval”

Il *Comitato di esperti per la valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo*, noto con l'acronimo “Moneyval”, è un organismo internazionale di monitoraggio volto a garantire che le giurisdizioni sottoposte alle relative valutazioni dispongano di sistemi efficaci anti-riciclaggio e contro il finanziamento delle organizzazioni terroristiche, sia nella prevenzione che nel contrasto dei fenomeni illeciti, e soddisfino gli standard internazionali del settore¹.

Il sistema Moneyval nasce nel 1997 nell'ambito del Consiglio d'Europa, per fornire una valutazione indipendente agli Stati che ne fanno parte e che già non appartengono al *Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale* [= GAFI]: tale organismo, costituito al “vertice G7”² nel 1989, già svolge una valutazione per i Paesi aderenti, che continuano

¹ Sulle presentazioni generali del sistema Moneyval si fa qui riferimento al dossier *Valutazione di Moneyval sulla Santa Sede/SCV. Domande e risposte per i giornalisti*, redatto in italiano dal Consiglio d'Europa e distribuito alla stampa in occasione della pubblicazione del rapporto del 4 luglio 2012.

² Il G7 è il vertice dei Capi di governo dei sette Paesi più industrializzati del mondo. È stato costituito nel 1976, quando il Canada aderì al Gruppo dei sei (Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti). Dal 1997 è diventato G8, con la partecipazione anche della Russia. Il vertice del 1989 si svolse a Parigi, dal 14 al 16 giugno.

pertanto ad essere valutati da esso. Moneyval a sua volta è membro associato del GAFI, di cui sostanzialmente svolge gli stessi compiti per un numero ulteriore di organismi.

Attualmente Moneyval valuta trenta Paesi, di cui 28 sono membri del Consiglio d'Europa e 2 esterni (Israele e la Santa Sede, compreso lo SCV).

Il Consiglio d'Europa, nel cui ambito opera Moneyval, è un'organizzazione intergovernativa che ha sede a Strasburgo (Francia), istituita nel 1949 e che raggruppa oggi quarantasette Stati europei. Si tratta di un'organizzazione diversa e distinta dall'Unione europea (composta invece di soli ventisette Paesi). La Santa Sede, come è noto, è presente come osservatore permanente, ma non fa parte del Consiglio d'Europa.

Il sistema Moneyval è basato sul rispetto di nove raccomandazioni speciali sul finanziamento al terrorismo del 2001 e altre quaranta raccomandazioni del 2003 elaborate dal GAFI, integrate dagli aspetti previsti dalla Direttiva del 26 novembre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio dei proventi di attività illecite e di finanziamento al terrorismo³. Delle complessive quarantanove direttive GAFI, ben sedici sono considerate prioritarie⁴.

In particolare, alla luce delle indicazioni del GAFI, si richiede che il sistema giuridico interno di uno Stato da un lato preveda come reati (provvisi quindi di annessa sanzione penale) il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e dall'altro un efficace sistema per il perseguimento dei responsabili anche attraverso la confisca dei proventi illeciti. Sono inoltre prescritte idonee misure preventive in grado di garantire che le istituzioni finanziarie e gli altri organismi competenti siano sottoposti ad accurati controlli (compresa un'adeguata verifica della clientela e della tenuta dei registri) per evitare che i loro sistemi vengano utilizzati per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

³ Direttiva 2005/60/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005.

⁴ Le Raccomandazioni GAFI considerate più importanti sono distinte in Raccomandazioni essenziali e Raccomandazioni chiave. Le raccomandazioni essenziali sono le seguenti: R.1 (Criminalizzazione del riciclaggio di denaro); R.5 (Identificazione e verifica del cliente); R.10 (Conservazione delle informazioni); R.13 (Segnalazione delle operazioni sospette); SR.II (Criminalizzazione del finanziamento del terrorismo); SR.IV (Segnalazione di operazioni sospette sul finanziamento del terrorismo). Mentre le raccomandazioni "chiave" sono le seguenti: R.3 (Confisca e misure provvisorie); R.4 (Leggi sulla segretezza o la riservatezza che non devono impedire l'applicazione delle raccomandazioni del GAFI); R.23 (Regolazione, vigilanza e monitoraggio); R.26 (Unità di Informazione Finanziaria); R.35 (Essere parte di Convenzioni specifiche e attuarle); R.36 (Mutua assistenza giudiziaria); R.40 (Altre forme di cooperazione); SR.I (Applicazione degli strumenti delle Nazioni Unite); SR.III (Congelamento e confisca dei fondi usati per finanziare il terrorismo); SR.V (Cooperazione internazionale riguardante il finanziamento del terrorismo).

Viene quindi richiesta l'istituzione di una *Unità di Informazione Finanziaria* [= UIF], che sia un organo indipendente interno incaricato di ricevere, analizzare e comunicare alle autorità competenti transazioni sospette da parte di istituti finanziari e non. È poi presa in considerazione l'esistenza di meccanismi in grado di agevolare la cooperazione in materia, sia a livello nazionale che internazionale. A questo proposito viene anche verificata l'adesione a specifiche Convenzioni e atti internazionali⁵.

Sulla base di questi indicatori, le procedure valutative si svolgono attraverso un confronto reciproco *inter pares* tra i valutatori internazionali e le autorità dello Stato esaminato, al fine di verificare l'efficacia e la congruità delle misure legali e finanziarie, di prevenzione e di contrasto, nel settore considerato. Le valutazioni sono condotte attraverso una metodologia comune approvata dal GAFI, dal *Fondo Monetario Internazionale* [= FMI] e dalla Banca Mondiale.

A seguito delle analisi condotte e del confronto con gli interlocutori nazionali, Moneyval adotta dei rapporti che valutano la conformità del sistema del Paese preso in esame con gli standard internazionali del settore, attribuendo per ciascun aspetto considerato un giudizio sintetico ("largamente conforme", "conforme", "parzialmente conforme" e "non conforme"). Il rapporto comprende anche un piano di azione che suggerisce una serie di indicazioni di dettaglio sugli adattamenti opportuni per il miglioramento del sistema e per il superamento di eventuali criticità riscontrate. Il documento viene redatto a seguito di uno scrupoloso esame della normativa e della documentazione fornita del soggetto esaminato, corredato da una visita *in loco* per avere da parte dei valutatori ulteriori elementi da considerare per farsi un'idea più completa sull'efficacia concreta nell'applicazione delle misure messe in atto. I valutatori sono quindi chiamati ad effettuare sostanzialmente un esame oggettivo per determinare in che misura lo Stato abbia formalmente recepito gli standard internazionali di sicurezza, nonché per valutare l'efficacia dell'attuazione concreta degli stessi.

La procedura del sistema Moneyval non si conclude con il rapporto dei valutatori, ma rappresenta piuttosto un percorso senza soluzione di continuità ovvero di costante adeguamento del sistema interno ai massimi

⁵ Tra gli Accordi internazionali si fa riferimento all'adesione alle Convenzioni delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (1988), per la soppressione del finanziamento del terrorismo (1999) e contro la criminalità transnazionale (2000) e alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (1990). Viene inoltre richiesto l'adeguamento alla Direttiva 2005/60/EC già ricordata, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

standard di sicurezza internazionali. La giurisdizione valutata deve infatti fornire a Moneyval un nuovo rapporto dopo un anno dall'adozione del precedente. A questo punto Moneyval, se soddisfatto dalle informazioni fornite nel nuovo rapporto (detto *Progress Report*) e dai progressi compiuti, lo recepisce e lo adotta ufficialmente. Una volta adottato, il *Progress Report* è normalmente aggiornato ogni due anni. Viceversa, se le informazioni fornite non sono reputate congrue, la giurisdizione valutata può essere invitata all'adozione delle misure ritenute più idonee e ad una modifica/integrazione del *report*, fino al raggiungimento di un livello che consenta una valutazione positiva, anche attraverso l'applicazione, se del caso, della procedura rafforzata prevista per il miglioramento della conformità⁶.

§2. Il rapporto di Moneyval con la Santa Sede e lo SCV

La Santa Sede non fa parte del Consiglio d'Europa e lo SCV non è nemmeno tra i membri dell'Unione europea. Tuttavia, in termini del tutto volontari, la Santa Sede, anche in nome e per conto dello SCV, ha chiesto di essere assoggettata alle procedure di valutazione di Moneyval, anche per avere un riscontro dei significativi passi avanti fatti negli ultimi anni per quanto riguarda il contrasto della criminalità finanziaria e la collaborazione internazionale per la sua prevenzione e repressione.

Pertanto il 24 febbraio 2011 il Segretario di Stato⁷ ha inoltrato formale richiesta al Segretariato generale del Consiglio d'Europa per

⁶ Moneyval può adottare provvedimenti nei confronti dei Paesi sottoposti alle procedure di valutazione in caso di mancata applicazione delle sue norme, attraverso una procedura rafforzata che comprende una serie di misure progressive, adottabili in qualsiasi momento. Le tappe previste in caso di inadempienza sono le seguenti:

- a) lettera inviata dal Presidente di Moneyval al capo della delegazione interessata, per richiamare l'attenzione sulla mancata conformità e richiedere la presentazione di un rapporto o di rapporti regolari sui progressi compiuti per l'attuazione delle raccomandazioni;
- b) lettera inviata dal Presidente di Moneyval al Segretario generale del Consiglio d'Europa, relativa alla non conformità;
- c) lettera del Segretario generale del Consiglio d'Europa al Ministro competente dello Stato interessato, per richiamare la sua attenzione sulla mancata conformità;
- d) missione di alto livello inviata presso la giurisdizione interessata per rafforzare il messaggio di non conformità;
- e) dichiarazione pubblica ufficiale circa l'insufficiente livello di conformità con le norme di Moneyval della giurisdizione inadempiente.

⁷ Appare del coerente con l'ordinamento vaticano che la richiesta di valutazione sia stata espressa dal Segretario di Stato e non dal Presidente del Governatorato dello SCV: la valutazione infatti riguarda in termini complessivi la Santa Sede nel suo insieme, i cui organi, per specifica volontà del legislatore, sono eccezionalmente sottoposti in questo settore alla normativa e alla giurisdizione vaticana (e non strettamente canonica, sebbene il diritto canonico confluisca nel sistema delle fonti del diritto dello SCV). E' quindi il Segretario di Stato, chiamato a coadiuvare il Pontefice nell'esercizio della sua funzione di governo della Chiesa universale (cfr. GIOVANNI PAOLO II, Cost. Ap. «*Pastor Bonus*» art.

chiedere che la Santa Sede - compreso lo SCV - venisse sottoposta alle procedure di valutazione previste dal sistema Moneyval. Tale richiesta è stata accolta formalmente il 6 aprile dello stesso anno⁸.

Dunque la Santa Sede si è - *sua sponte* - pienamente sottoposta ad una supervisione e valutazione internazionale indipendente per verificare l'adeguatezza del proprio sistema di controllo e contrasto dei fenomeni di illecito finanziario. A questo scopo, sono state effettuate una serie di visite e incontri nella Città del Vaticano da parte degli esperti internazionali.

È stato quindi redatto da Moneyval un primo rapporto di valutazione complessiva del sistema vaticano, per quanto riguarda la sua efficacia nella prevenzione e repressione del riciclaggio di capitali di provenienza illecita e finanziamento al terrorismo e, più complessivamente, alla sua rispondenza agli standard internazionali previsti in materia.

Il rapporto è stato adottato il 4 luglio 2012, nell'ambito della 39^a riunione plenaria di Moneyval, svoltasi a Strasburgo; tale rapporto è stato pubblicato il 18 luglio dello stesso anno⁹.

§3. Il primo *Mutual Evaluation Report* Moneyval del 4 luglio 2012

Il primo *Mutual Evaluation Report* [= MER] Moneyval del luglio 2012 prende in considerazione le misure in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo messe in campo dalla Santa Sede e dallo SCV fino alla data del 25 gennaio 2012. Pertanto tutti gli sviluppi ulteriori non risultano ufficialmente nel testo¹⁰.

Il rapporto tiene conto del contesto concreto della valutazione, applicata in questo caso ad un sistema assolutamente specifico e peculiare, qual è quello vaticano, come peraltro espressamente riconosciuto anche dagli stessi valutatori internazionali: lo SCV è infatti sul piano geografico e demografico il più piccolo Stato al mondo ed il tasso di criminalità interno si

39) l'organo che ha proceduto opportunamente in questo caso. Tra l'altro va ricordato anche come, nelle materie di maggiore importanza, è comunque previsto che gli organi statuali vaticani procedano di concerto con la Segreteria di Stato (cfr. art. 6 della *Nuova Legge Fondamentale* dello SCV, 26 novembre 2000).

⁸ Risoluzione del Comitato dei ministri CM/Res (2011) 5 del 6 aprile 2011.

⁹ COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM, *Mutual Evaluation Report - The Holy See (including Vatican City State)*, Moneyval (2012) 17, 4 luglio 2012, pubblicato in inglese sul sito internet ufficiale del Consiglio d'Europa, ved.: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval>. Il documento è stato adottato nell'ambito della 39^a riunione plenaria del Comitato Moneyval. Il rapporto è anche accompagnato da un testo di sintesi, redatto in inglese e francese. Le indicazioni di rimando qui operate sono riferite alla versione sintetica in lingua francese.

¹⁰ In realtà alcuni aggiornamenti successivi al 25 gennaio 2012, sebbene non inseriti nel corpo del testo del rapporto, trovano comunque spazio in alcune note a margine.

attesta a livelli assolutamente irrisori, salvo piccoli episodi di delinquenza, inevitabile con un flusso di oltre 18 milioni di turisti e pellegrini all'anno¹¹.

Viene considerato poi che nello SCV non esistono imprese commerciali indipendenti ed i settori economici, nel loro minimo sviluppo necessario alla vita vaticana, sono soggetti a monopolio pubblico.

Contrariamente a tutti gli altri Stati del sistema Moneyval, nello SCV non c'è un'economia di mercato e di conseguenza manca uno dei presupposti fondamentali per infiltrazioni criminali nel sistema; il rapporto prende dunque atto che la minaccia di riciclaggio di capitali e di finanziamenti al terrorismo appare, se non impossibile, comunque improbabile sul piano pratico. L'analisi si concentra quindi su una valutazione dei rischi potenziali che tuttavia potrebbero astrattamente presentarsi, legati in particolare a tre aspetti: il grande volume delle transazioni finanziarie che fanno capo alla Santa Sede (sebbene i valutatori siano consapevoli e riconoscano il fatto che si tratti di contribuzioni necessarie per lo svolgimento della missione universale della Chiesa), la portata mondiale delle attività finanziarie e una insufficienza di informazioni per quanto riguarda le organizzazioni senza scopo di lucro che operano sul territorio vaticano¹².

Il rapporto Moneyval riconosce espressamente i grandi progressi compiuti in pochissimo tempo dalla Santa Sede in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo, ma fornisce anche alcune indicazioni da seguire perchè il sistema raggiunga un ancor più alto livello di efficacia¹³. In particolare viene apprezzata la costituzione dell'*Autorità di Informazione Finanziaria* [= AIF] come organo indipendente, con penetranti poteri di vigilanza in materia, e la rapida revisione della legge 30 dicembre 2010, n. CXXVII («*Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento al terrorismo*»), ad opera del decreto 25 gennaio 2012, n. CLIX (poi confermato dalla legge 24 aprile 2012, n. CLXVI), che ha introdotto delle sostanziali modificazioni che hanno recepito le osservazioni formulate dai valutatori Moneyval nel corso della loro prima visita nello SCV. Di fronte a questo adeguamento normativo, il Rapporto di Moneyval sottolinea la positività e la rapidità dell'intervento, ma evidenzia anche la difficoltà di

¹¹ Cfr. punto n. 6 *Mutual Evaluation Report* [= MER].

¹² Cfr. punto n. 7 MER, ove espressamente si afferma che «la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est très faible» e che i valutatori hanno concentrato l'attenzione su «des facteurs inhérents au système qui pourraient potentiellement aggraver le risque».

¹³ Cfr. punto n. 10 MER: «les autorités du StS/ECV ont beaucoup progressé en très peu de temp et bon nombre des elements constitutifs d'un regime [efficace] sont maintenant officiellement en place».

valutarne, in così poco tempo, la portata in termini di applicazione concreta¹⁴.

Anche le misure di prevenzione introdotte nella legislazione vaticana sono repute conformi a quanto richiesto a livello internazionale in materia di doveri di vigilanza sulla clientela e conservazione dei documenti e costituiscono un passo in avanti assai rilevante: in questo senso molte lacune sono state colmate dalla revisione della legge n. CXXVII e con l'introduzione dei regolamenti dell'AIF, sebbene rimanga ancora la necessità di qualche ulteriore intervento.

Viene ricordato infatti come le disposizioni legali impongano uno specifico dovere di vigilanza rinforzato nei confronti della clientela, per quanto riguarda le persone politicamente esposte e le operazioni compiute a distanza, ma la legislazione vaticana conserva delle eccezioni, ritenute troppo estese, al generale dovere di attenzione nei confronti di queste operazioni potenzialmente sospette¹⁵. Ugualmente viene richiesto che il segreto finanziario non possa essere di ostacolo alla domanda di informazioni da parte delle autorità competenti e le relative eccezioni siano contenute al massimo¹⁶.

In questo senso viene raccomandato anche di esaminare seriamente la possibilità di adottare una disposizione legale (e non lasciarne la regolamentazione ad un atto interno) che identifichi le categorie di persone autorizzate ad aprire e ad utilizzare un conto corrente presso l'*Istituto Opere di Religione* [= IOR]¹⁷, sul quale è richiesta anche una maggiore attenzione

¹⁴ In effetti, il decreto 25 gennaio 2012, n. CLIX, che ha modificato e sostituito la disciplina originariamente posta dalla legge 30 dicembre 2010, n. CXXVII, è entrato in vigore il giorno stesso della sua emanazione, ultimo termine utile per essere preso in considerazione dal rapporto Moneyval di luglio. Come si dirà più avanti, la normativa è stata poi oggetto di ulteriori modifiche.

¹⁵ Cfr. punti n. 35-37 MER, in cui è previsto un invito esplicito a rivedere in senso restrittivo l'ambito di estensione delle eccezioni al generale dovere di vigilanza rafforzato nei confronti di operazioni potenzialmente sospette, perchè riguardanti persone politicamente esposte o relazioni a distanza.

¹⁶ Cfr. punto n. 50 MER.

¹⁷ Cfr. punto n. 15 MER. Lo IOR fu istituito con chirografo di PIO XII nel 1942 e riformato da GIOVANNI PAOLO II nel 1990. Lo scopo dell'Istituto, che opera per alcuni aspetti come un'istituzione bancaria, è quello di «provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni mobili ed immobili trasferiti od affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione e di carità» (art. 2 dello statuto dell'ente). Il rapporto (punto n. 48) esprime fortemente la raccomandazione affinché lo IOR sia oggetto di supervisione da parte di un organismo esterno indipendente, ritenendo inadeguato il sistema di vigilanza come attualmente configurato, e ciò anche per evitare grossi rischi per la stabilità del piccolo ma delicato settore finanziario dello SCV. Anche per rispondere a queste osservazioni il complessivo sistema di *governance* del sistema finanziario vaticano è attualmente interessato da un generale processo di riforma, che sta coinvolgendo anche lo IOR. Con chirografo del 18 luglio 2013, il Romano Pontefice ha istituito la Pontificia Commissione referente di studio e di indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede. A seguito dei lavori della ora citata Commissione, Papa FRANCESCO ha emanato il *motu*

del sistema di vigilanza; una richiesta analoga viene avanzata anche nei confronti dell'*Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica* [= APSA]¹⁸, la quale, essendo considerata come un'autorità pubblica, non avrebbe potuto essere sanzionata per violazioni della legislazione in materia di prevenzione degli illeciti finanziari.

Viene anche sollecitato un maggiore ambito di intervento dell'AIF, sia per quanto riguarda il regime della denuncia delle operazioni finanziarie sospette¹⁹, sia soprattutto perchè venga espressamente attribuito all'Autorità il diritto di accesso ai locali, ai libri contabili e a tutte le informazioni relative alle istituzioni sottoposte a controllo. L'AIF rappresenta infatti la declinazione vaticana di quella *Unità di Informazione Finanziaria* richiesta dalle direttive GAFI quale istituzione principale per la supervisione e il controllo del sistema al fine della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Per questo viene formalmente raccomandato che il suo campo di intervento sia ampliato e venga chiarito espressamente che le relative funzioni di controllo non siano limitate unicamente ad alcune attività, ma si estendano a tutti gli aspetti trattati dagli enti vigilati²⁰.

Un ultimo punto sottolineato nel Rapporto è quello della cooperazione internazionale, ai fini dello scambio di informazioni e della collaborazione tra organi investigativi e giudiziari dei vari Paesi: vengono anche qui evidenziati i progressi raggiunti dal sistema giuridico vaticano, in particolare attraverso la formale adesione ad una serie di atti internazionali²¹. Si dà atto comunque del fatto che l'ordinamento interno assicura un

proprio [= m.p.]. «*Fidelis dispensator et prudens*» del 24 febbraio 2014 (ne *L'Osservatore Romano*, 24-25 febbraio 2014, 7) che istituisce una nuova struttura di coordinamento degli affari economici ed amministrativi della Santa Sede e dello SCV. La nuova struttura prevede un Consiglio ed una Segreteria per l'economia e la figura di un Revisore Generale; la Segreteria è istituita quale nuovo dicastero della Curia Romana.

¹⁸ Cfr. punto n. 49 MER. L'APSA è stata costituita da PAOLO VI con la Cost. Ap. «*Regimini Ecclesie Universæ*» del 15 agosto 1967. La Cost. Ap. «*Pastor Bonus*» di GIOVANNI PAOLO II (del 28 giugno 1988) ne regola oggi le funzioni e l'organizzazione (art. 172-175). All'APSA spetta dunque il compito di amministrare i beni di proprietà della Santa Sede, destinati a fornire fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia Romana. L'Ufficio è presieduto da un cardinale e consta di due Sezioni. Sull'attuale processo di riforma in materia finanziaria che sta coinvolgendo anche l'APSA si rimanda alla nota precedente.

¹⁹ Cfr. punto n. 16 MER: in particolare viene stigmatizzato il fatto che dall'entrata in vigore della nuova normativa siano state solo due le segnalazioni di operazioni sospette (ma anche qui va tenuto conto della limitata estensione del settore finanziario nello SCV).

²⁰ Cfr. punti n. 17 e 47 MER.

²¹ Cfr. punto 20 MER. Sugli atti internazionali in materia a cui la Santa Sede, e per essa lo SCV, ha aderito si rimanda alla nota n. 5. A seguito delle modifiche introdotte con la legge 14 dicembre 2012, n. CLXXXV, all'AIF è stata data la facoltà di stipulare Protocolli di intesa con analoghe autorità di altri Stati. Sono già stati sottoscritti appositi *Memorandum* con gli organismi di vigilanza di Belgio, Spagna, Slovenia e Stati Uniti, al fine di rafforzare la cooperazione bilaterale.

adeguato livello di cooperazione giudiziaria internazionale, attraverso la disciplina posta dal codice di procedura penale in materia di rogatorie.

§4. Il *Progress Report* Moneyval del 9 dicembre 2013

Nel corso della 43^a riunione plenaria di Moneyval, svoltasi a Strasburgo dal 9 al 13 dicembre 2013, è stato approvato il nuovo *Progress Report* con l'aggiornamento della valutazione dell'organo internazionale nei confronti della Santa Sede e dello SCV²², tenuto conto degli ulteriori importanti sforzi e dei rilevanti interventi compiuti per recepire le indicazioni contenute nel precedente rapporto.

Il *Progress Report* ripercorre i passi salienti compiuti dalla Santa Sede nel processo di adeguamento agli standard internazionali, dà atto dei miglioramenti riscontrati nell'ultimo periodo e passa poi in rassegna in maniera dettagliata i singoli punti prescritti dalle direttive chiave per verificarne lo stato di attuazione, concludendo poi con una serie di indicazioni per il futuro.

Scopo dichiarato del documento è proprio quello di valutare i progressi compiuti nel recepire le indicazioni e i suggerimenti espressi nel precedente rapporto, a distanza di oltre un anno dalla sua emanazione.

Ai fini della redazione del *Report* la Santa Sede ha fornito agli organi di Moneyval una relazione completa e dettagliata su quanto fatto, in particolare sulle consistenti novità legislative introdotte a questo scopo nella legislazione vaticana, sia riguardo alla prevenzione che alla repressione dei fenomeni criminosi. Tra il 21 ed il 23 ottobre 2013 si è compiuta un'ulteriore visita degli esperti internazionali nella Città del Vaticano per verificare "sul campo" i contenuti della relazione. Il rapporto di dicembre che ne è scaturito ha preso in considerazione il sistema e la legislazione come vigente alla data del 30 novembre 2013.

In seguito a questa analisi, la valutazione ha dato atto che (dopo l'adozione del primo rapporto del luglio 2012): «notevoli sforzi sono stati fatti dalle autorità della Santa Sede e dello SCV per attuare le raccomandazioni formulate dal gruppo di valutazione: misure legislative e istituzionali di ampio respiro sono state poste in essere per adeguare il sistema in tutti i settori (sotto il profilo giuridico-legale e finanziario)»²³. Infatti Sua Santità FRANCESCO ha pubblicato il motu proprio «*Ai nostri*

²² COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUTATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM, *The Holy See (including Vatican City State), Progress report and written analysis by the Secretariat of Core and Key Recommendations*, 9 dicembre 2013, pubblicato in inglese sul sito internet del Consiglio d'Europa, ved: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval>

²³ *Progress report*, cit., punto 8.

tempi» (dell'11 luglio 2013) sulla competenza giurisdizionale dello SCV in materia penale²⁴, eccezionalmente estesa su specifiche materie anche agli organi della Santa Sede e al di fuori dalla Città del Vaticano.

Contestualmente sono state emanate le leggi 11 luglio 2013, n. VIII (*Norme complementari in materia penale*), e n. IX (*Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*)²⁵. Tali modifiche hanno portato su una significativa riforma del codice penale sostanziale e di rito dello SCV.

Oltre alla previsione di specifiche fattispecie di reato, ai fini della legge penale vaticana è stata prevista anche l'estensione della nozione di pubblico ufficiale nei confronti di quanti svolgono una funzione nell'ambito della Sede Apostolica e dei suoi organismi²⁶.

Uno degli scopi principali di questa riforma è stato proprio quello di prevenire e reprimere con più efficacia il riciclaggio ed il finanziamento illecito, anche attraverso lo strumento della confisca, secondo i parametri di sicurezza più stringenti presenti a livello internazionale.

Così nel testo dell'atto normativo del Romano Pontefice si legge espressamente come l'impegno della Santa Sede, nel recepire gli obblighi internazionali previsti da varie convenzioni in tema di prevenzione e repressione degli illeciti finanziari e di cooperazione giudiziaria tra gli Stati, sia proprio quello di «effettivo contrasto delle attività criminose che minacciano la dignità umana, il bene comune e la pace»²⁷.

Il *Report* esprime soddisfazione anche per l'introduzione di un sistema generale di responsabilità delle persone giuridiche²⁸ e per

²⁴ FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di motu proprio sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale «Ai nostri tempi*», 11 luglio 2013 (ne *L'Osservatore Romano*, 12 luglio 2013, 7).

²⁵ I testi legislativi indicati sono reperibili nel sito internet del Governatorato, sezione Legislazione e normativa, ved.: <http://www.vaticanstate.va/content/vaticanstate/it/stato-e-governo/legislazione-e-normativa.html>

²⁶ Così il punto 3, m.p. «*Ai nostri tempi*» (11 luglio 2013): «Ai fini della legge penale vaticana sono equiparati ai *pubblici ufficiali*: a) i membri, gli ufficiali e i dipendenti dei vari organismi della Curia Romana e delle Istituzioni ad essa collegate; b) i legati pontifici ed il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede; c) le persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, nonché coloro che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo, degli enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano; d) ogni altra persona titolare di un mandato amministrativo o giudiziario nella Santa Sede, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o gratuito, qualunque sia il suo livello gerarchico».

²⁷ Così il terzo capoverso del Preambolo, m.p. «*Ai nostri tempi*», op. cit.

²⁸ Un regime generale di responsabilità amministrativa derivante da reato per le persone giuridiche è stato introdotto con il titolo X della legge 11 luglio 2013, n. VIII.

l'adeguamento del regime della confisca alle disposizioni dell'art. 13 della Convenzione ONU di Palermo del 2000²⁹.

Sono stati compiuti notevoli progressi anche in materia di controlli: in questo senso va menzionato il Decreto del Presidente del Governatorato 8 agosto 2013, nr. XI, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, confermato dalla legge 8 ottobre 2013, n. XVIII³⁰. Lo stesso 8 agosto 2013 è stato emanato da Papa FRANCESCO il m.p. «*La promozione dello sviluppo*» per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa³¹, che ha previsto tra l'altro la costituzione Comitato di Sicurezza Finanziaria proprio con il fine di coordinare in questa materia le Autorità competenti della Santa Sede e dello SCV.

La stessa legge antiriciclaggio del 30 dicembre 2010, n. CXXVII, che già era stata modificata a seguito dei primi rilievi mossi dagli esperti di Moneyval con la legge 24 aprile 2012, n. CLXVI, (la quale confermava a sua volta il Decreto del Presidente del Governatorato 25 gennaio 2012, n. CLIX), viene ulteriormente riformata con l'emanazione della già ricordata legge 8 ottobre 2013, n. XVIII. Vengono in parte ridisciplinate le funzioni dell'AIF, istituzione prevista dalle direttive internazionali di Moneyval, tra le cui funzioni oggi rientra la vigilanza e la regolamentazione a fini prudenziali degli enti che svolgono un'attività di natura finanziaria³². Papa FRANCESCO riforma quindi lo statuto dell'AIF per mezzo del m.p. del 15 novembre 2013³³.

La revisione della legge antiriciclaggio ha apportato, secondo quanto rileva il *Progress Report* del dicembre 2013, una serie di miglioramenti alle esigenze di natura preventiva che in precedenza avevano dato luogo ad alcune specifiche criticità.

²⁹ Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12-15 dicembre 2000).

³⁰ Legge 8 ottobre 2013, n. XVIII; il testo - è reperibile sul sito del Governatorato: www.vaticanstate.va/content/dam/vaticanstate/documenti/documenti-prevenzione-attivita-illegali-campo-finanziario/Legge%20N.%20XVIII.pdf

Sulle novità di tale legge, ved. MAMBERTI D., *Migliori strumenti normativi*, ne *L'Osservatore Romano*, 10 ottobre 2013, 2.

³¹ FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di motu proprio per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa* «*La promozione dello sviluppo*», dell'8 agosto 2013, ne *L'Osservatore Romano*, 9 agosto 2013, 1.

³² Cfr. art. 2, lettera a) dello Statuto AIF.

³³ FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di motu proprio con la quale è approvato il nuovo Statuto dell'Autorità di Informazione Finanziaria*, 15 novembre 2013 (ne *L'Osservatore Romano*, 18-19 novembre 2013, 7). Il testo dello Statuto è allegato al m.p. di approvazione.

In parallelo con il processo di riforma legislativa, lo IOR ha condotto un processo interno di verifica del proprio database clienti: a seguito di queste operazioni, le categorie di clienti che possono contenere un conto presso lo IOR sono state ridefinite e pubblicate sul sito web dell'Istituto, attivato *ex novo* per garantire esigenze di pubblicità e trasparenza.

La materia della vigilanza finanziaria e il relativo regime normativo è stato completamente innovato e, sulla scorta delle raccomandazioni formulate nel precedente rapporto Moneyval, è stato creato un sistema quadro di vigilanza e di regolamentazione prudenziale per le istituzioni finanziarie. Sul punto, sono stati previsti anche ampi poteri in capo all'AIF per svolgere ispezioni e controlli a campione, oltre che la facoltà di richiedere una vasta gamma di informazioni ai soggetti obbligati ai fini della vigilanza. E' stata inoltre approntata una serie completa di sanzioni amministrative proporzionate e dissuasive. Tutto il sistema delle sanzioni amministrative e della loro applicazione ha trovato una sua specifica disciplina nella legge 11 luglio 2013, n. X³⁴.

I poteri dell'AIF sono stati rafforzati: la possibilità di accesso alle informazioni è stata ampliata e ora copre anche le informazioni detenute da tutte le persone giuridiche (comprese le fondazioni) della Santa Sede, anche al di fuori dello SCV.

Dopo l'adozione del primo rapporto Moneyval nel luglio 2013, l'AIF è diventata un membro del *Gruppo Egmont*³⁵ e ha concluso una serie di protocolli d'intesa per rafforzare la cooperazione internazionale con le autorità corrispondenti di altri Stati.

§5. Conclusione

Il primo *Progress Report* traccia un giudizio certamente positivo nei confronti dei grandi passi in avanti compiuti dalla Santa Sede. Dal testo dei valutatori internazionali appare evidente e si dà espressamente atto che «molto lavoro è stato fatto in breve tempo per soddisfare la maggior parte delle raccomandazioni tecniche Moneyval»³⁶, attraverso le importanti riforme legislative a cui si è accennato.

Gli strumenti giuridici per la repressione del riciclaggio e degli illeciti finanziari sono stati ritenuti molto migliorati, come pure è stata apprezzato

³⁴ Legge 11 luglio 2013, nr. X (Norme generali in materia di sanzioni amministrative).

³⁵ Il *Gruppo Egmont* è la rete informale delle Unità di Informazione Finanziaria (UIF) presenti nei vari Paesi. Prende il suo nome dall'Egmont Palace Arenberg a Bruxelles, in Belgio, dove si è riunito la prima volta. Il Gruppo promuove incontri regolari tra le Unità nazionali per sviluppare attività comuni e attivare una collaborazione tra i suoi membri, in particolare in materia di scambio di informazioni, formazione e condivisione di competenze.

³⁶ Cfr. *Progress report*, cit., punto 128.

il nuovo regime della confisca. Tuttavia, la recente introduzione di queste riforme dovrà comportare, a detta degli esperti internazionali, un ulteriore tempo per verificarne l'effettiva portata applicativa.

Anche il processo di verifica sui titolari dei conti correnti e sulle attività finanziarie potenzialmente a rischio è ormai considerato soddisfacente secondo gli standard internazionali, anche se, si sottolinea, si tratta ancora di un'attività in corso, in cui occorre andare avanti: viene comunque valutato positivamente che da questi controlli sia già emerso un congruo numero di operazioni sospette.

Viene quindi raccomandata l'emanazione di una serie di specifici regolamenti, per migliorare ancora l'attività di valutazione dell'AIF.

Rispetto al primo rapporto Moneyval per la Santa Sede e lo SCV del luglio 2012, quello del dicembre 2013 sembra oggi contenere molte più luci: un passo importante verso una maggiore trasparenza in campo finanziario è stato certamente compiuto, anche con uno sforzo non indifferente per l'ordinamento giuridico del piccolo Stato vaticano, certamente non abituato a riforme legislative così rapide. Ma proprio per questo, «la Plenaria [di Moneyval] è rimasta soddisfatta delle informazioni fornite e del progresso fatto»³⁷, in previsione di ulteriori miglioramenti del processo da qui al prossimo *Report* previsto per la fine del 2015.

ALESSIO SARAI

³⁷ Cfr. *Progress report*, cit., punto 134.