



**Maria Cristina Folliero**

(ordinaria di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Salerno,  
Dipartimento di Scienze Giuridiche)

**La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova  
dell'art. 17 del TUE e dei principi di collaborazione e cooperazione  
tra Chiese, Stato e Unione Europea \***

*"Prendete il vostro tempo, ma sbrigatevi a farlo,  
poiché non sapete quel che vi aspetta".*

(Jacques Derrida)

**SOMMARIO:** 1. Premessa – 2. Antefatti e pre-condizioni della legislazione finanziaria vaticana più recente - 3. Il nuovo corso della legislazione finanziaria vaticana: ruolo e funzione dell'art. 17 del Trattato di Lisbona - 4. Chiese e processo di integrazione valoriale europeo - 5. Chiese e processo mercatista di integrazione economica europea - 6. Il processo di integrazione al modello europeo della legislazione finanziaria vaticana - 7. Un processo che continua.

## 1 - Premessa

Un tema di particolare interesse oggi è rappresentato dalla graduale messa a regime del sistema economico-finanziario del Vaticano, e quindi della Chiesa cattolica<sup>1</sup>, in quell'accelerato processo di ammodernamento

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Per l'Intervento di Giuseppe Dalla Torre a Radio Vaticana (7 luglio 2013 *Radio Vaticana*) in qualità di Presidente del Tribunale dello Stato Città del Vaticano in occasione della conferenza stampa di presentazione delle nuove leggi penali vaticane vedi [http://it.radiovaticana.va/news/2013/07/11/il\\_prof.\\_dalla\\_torre\\_presenta\\_in\\_conferenza\\_stampa\\_l\\_e\\_nuove\\_leggi/it1-709586](http://it.radiovaticana.va/news/2013/07/11/il_prof._dalla_torre_presenta_in_conferenza_stampa_l_e_nuove_leggi/it1-709586); nonché **G. DALLA TORRE**, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, XXIII (2011), p. 112 s..

Una delle vicende cui si fa cenno nel testo riguarda l'inchiesta della Procura di Roma sulle attività dello IOR (vedi *Il sole24 ore*, [http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2012-05-25/scontro-gotti-teseschi-063949\\_](http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2012-05-25/scontro-gotti-teseschi-063949_)) e alcuni trasferimenti che avevano portato al sequestro di 23 milioni di euro (poi dissequestrati) e all'iscrizione nel registro degli indagati di Gotti Tedeschi Presidente dello IOR stesso dal 2009, poi sfiduciato e dimissionato, e dell'ex direttore della banca vaticana Cipriani. L'accusa a carico di Gotti Tedeschi successivamente cade (ne dà conto *Avvenire* 5 luglio 2013 in



normativo e organizzativo che è, per tanti versi, ancora in corso.

Ha visto sicuramente giusto chi ha osservato che quel processo è nato e si è sviluppato per ragioni dettate essenzialmente dall'esigenza di adeguarsi alla decisione delle più importanti istituzioni finanziarie dei Paesi dell'Unione e di oltreoceano di improntare a trasparenza il trasferimento di capitali adottando misure di contrasto al riciclaggio di denaro frutto di attività criminali e reimpiegato nel traffico di droga o nel terrorismo<sup>2</sup>. Ed è altrettanto sensato immaginare che sulla decisione abbia pesato anche l'emergenza interna della Chiesa chiamata a fronteggiare attività e comportamenti di propri appartenenti finiti sotto la lente del giudice penale nazionale.

Comunque sia, la serie concatenata di convenzioni e prassi conseguenti adottate da e tra gli Stati e l'Unione ha prodotto un modello di relazioni finanziarie cui le istituzioni del settore (ivi comprese quelle della Chiesa) si sono gradatamente uniformate anche per non rischiare di vedere ridotto il raggio d'azione delle proprie attività e sanzionato il volume degli scambi realizzati in deroga agli impegni assunti.

Si è data così vita a forme di collaborazione in un ambito dove è giocoforza muoversi condividendo regole-tipo che vincolano gli aderenti all'adozione di tutta una serie di comportamenti virtuosi. Intendendo con questa qualifica, la sua utilizzazione e conservazione nel circuito per l'appunto "virtuoso" così ricreato (*White list*<sup>3</sup>), il fatto che l'impegno di attenersi alle regole si accompagni all'accettazione di forme di monitoraggio cicliche da parte di *authority* dell'Unione sul volume di capitali scambiati nonché stringenti obblighi di vigilanza, collaborazione e cooperazione in materia penale e giudiziaria.

---

[www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/ior-gotti-teseschi-chie-sta-archiviazione.aspx](http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/ior-gotti-teseschi-chie-sta-archiviazione.aspx)) nel momento in cui la Procura di Roma (luglio 2013) formalizza la richiesta di archiviazione degli atti che lo riguardavano. Sulla stessa linea calda altra vicenda più recente: quella di Mons. Scarano ex responsabile della contabilità dell'Amministrazione del patrimonio della sede apostolica (Apsa), (vedi *Ior, tolleranza zero su attività illegali. Congelati i fondi di Mons Scarano* in *Avvenire* 12 luglio 2013: [www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/ior\\_congelati\\_fondi\\_scarano.aspx](http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/ior_congelati_fondi_scarano.aspx)) incarico da cui viene immediatamente rimosso all'atto dell'arresto il 28 giugno 2012 avvenuto per il reato di corruzione in concorso, avendo tentato di far rientrare in Italia 23 milioni di euro dalla Svizzera.

<sup>2</sup> G. CASUSCELLI, *Lo IOR e le occasioni sprecate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), maggio 2013, pp. 1-14.

<sup>3</sup> In ambito europeo, quando si parla di *white list* in senso lato ci si riferisce al *Common Understanding* dell'Unione Europea, in cui si rientra attraverso una "segnalazione" da parte di altri Paesi europei. Tale *white list* comprende Stati e territori che assicurano, sulla base di convenzioni, uno scambio d'informazioni adottando una conforme normativa antielusione.



Ma anche con queste premesse bitonali, chi studia il diritto ecclesiastico post-moderno non può che essere soddisfatto di vedere crescere l'interesse generale oltre a quello personale per il processo di rinnovamento della legislazione finanziaria della Santa Sede in corso, per i tempi serrati e i modi dei progressivi interventi di messa a regime, ma soprattutto per la tensione al cambiamento che esprime la volontà delle istituzioni vaticane di adeguarsi alle regole del mercato europeo e globale.

## **2 - Antefatti e pre-condizioni della legislazione finanziaria vaticana più recente: il ritorno dell'art. 11 del Trattato che ... non torna**

È dunque proprio la nuova legislazione finanziaria vaticana, unitamente agli accadimenti giuridici e non da essa implicati, il profilo che vogliamo brevemente riconsiderare nel prosieguo di questo scritto. Aggiornando e completando considerazioni già sviluppate in precedenza in altra sede<sup>4</sup>.

Fissiamo qualche punto per orientarci tra vecchio e nuovo regime.

La Chiesa italiana – come noto – al comprensibile scopo di rendere meno incerte le basi economiche e organizzative della propria missione di carità, possiede, custodisce, oculatamente investe e accresce, attraverso un ampio ventaglio di diversificate attività negoziali, bancarie e finanziarie, un patrimonio imponente le cui regole di gestione – in particolare quelle concordate con lo Stato in sede di Accordi - sono un esempio di quello che le chiese intendono quando si riferiscono alle garanzie della (propria) *“autonomia istituzionale e organizzativa”*.

Per convincersene basta soffermarsi sulle forme di gestione e management della proprietà ecclesiastica contemplate dalle normative pattizie o di derivazione. Come la legge n. 222 del 1985 varata quasi trent'anni or sono a seguito del rinnovo degli Accordi Concordatari. A rileggerla si nota che le norme sono a dir poco rispettose del regime originario di enti e beni religiosi e tendono – attraverso la precostituzione di un'area di *“specialità normativa”* e l'apposito istituto dell'*“ente ecclesiastico civilmente riconosciuto”* – ad affrancarli per quanto possibile dalla legislazione nazionale comune. Realizzando, quindi, attraverso i necessari adattamenti, forme di ultrattività delle norme confessionali e uno speculare assottigliamento del sistema di controlli della legislazione statale.

---

<sup>4</sup> Cfr. M.C. FOLLIERO, *Patrimonio ecclesiastico e sostegno della mano pubblica*, in M.C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto Ecclesiastico. Elementi. Quaderno 2: i principi scritti*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 180-185.



Ma v'è dell'altro, naturalmente.

Siccome la c.d. "*proprietà ecclesiastica*", non è ormai più, come nell'800, solo immobiliare, ma risulta largamente finanziarizzata, della sua gestione e amministrazione sono investite apposite istituzioni bancarie e finanziarie confessionali. Come l'Istituto Opere di Religione (IOR). Soggetto giuridico dall'identità e appartenenza complessa<sup>5</sup>. Come si sintetizza a piè di pagina.

Trattandosi di istituti che hanno l'importanza che si è detto per il sostegno della missione pastorale della Chiesa cattolica, a essi, che sono in buona parte concentrati fisicamente in Città del Vaticano, si possono riconoscere a certe condizioni – essenzialmente l'essere inquadrati nella categoria di *Enti centrali* della Chiesa<sup>6</sup> di cui all'art. 11 del Trattato Lateranense<sup>7</sup> - guarentigie speciali e speciali forme di immunità dalla giurisdizione anche penale dello Stato italiano<sup>8</sup>.

L'attrazione dello IOR nella rosa ristretta degli "*enti centrali*" della Chiesa e il suo radicamento in quest'area coincisero con una vicenda giudiziaria di un certo clamore di fine anni ottanta.

All'epoca il giudice penale aveva adombrato, e anche qualche cosa di più, possibili responsabilità dell'istituto in questione nel crack del Banco Ambrosiano<sup>9</sup>. Ma, tanto la Cassazione quanto la Corte Costituzionale<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Lo Ior non fa parte della Santa Sede, anche se la sua sede è nella Città del Vaticano ed è stato creato con un chirografo papale. La distinzione fatta comporta che i fondi in esso depositati non sono della Santa Sede giacché l'istituto ha bilanci propri ed una sua propria amministrazione. Il patrimonio complessivo, per l'80% - secondo le risultanze del rapporto del comitato Moneyval del 2012 è riferibile a fondazioni, ordini religiosi, conferenze episcopali, collegi e monasteri sparsi in mezzo mondo. Il bilancio e i movimenti finanziari dell'Istituto sono noti solo al Papa, al collegio dei cardinali che lo gestiscono, al Prelato dell'istituto, al Consiglio di sovrintendenza, alla Direzione generale ed ai revisori dei conti.

<sup>6</sup> **F. FINOCCHIARO**, voce *Enti centrali della Chiesa cattolica*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XII, Roma, pp. 1-6.

<sup>7</sup> La norma recita: "*Gli enti centrali della Chiesa cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali), nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili.*"

<sup>8</sup> Vedi per una buona ricostruzione della questione e delle posizioni teoriche più attive sul valore assorbente della norma del Trattato **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Giurisdizione italiana ed enti centrali della Chiesa: la Radio Vaticana ed i limiti alle emissioni elettromagnetiche*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 3/2002, pp. 970-993.

<sup>9</sup> Nel 1987 nell'ambito del processo penale relativo al Banco Ambrosiano il Tribunale di Milano emise un mandato di cattura nei confronti di un certo numero di dirigenti di spicco dello I.O.R. Primo fra tutti Mons. Marcinkus a seguito della vicenda passato dalle vette del potere a un punitivo crepuscolo da parroco nella natia Chicago. Avverso il provvedimento fu proposto ricorso dinanzi alla Corte di cassazione, che, con sentenza



mostrarono subito di propendere per una interpretazione della norma del Trattato che estendeva la relativa immunità allo IOR e ai suoi amministratori. Con il risultato di porli così fuori dalla portata della giurisdizione italiana.

Le conclusioni della giurisprudenza raccolsero un dissenso maggioritario e variamente argomentato la cui area si allargò coinvolgendo progressivamente importanti settori della dottrina ecclesiasticistica e non<sup>11</sup>. La parola fine scritta dal giudice costituzionale e da quello di legittimità sulla vicenda giudiziaria non strozzò, ma anzi rinfocolò per qualche tempo, il dibattito e l'approfondimento scientifico-dottrinale sul valore giuridico e l'esatta portata dell'art. 11 del Trattato. Come pure la questione di chi, o quanti, avessero titolo per essere considerati "*enti centrali della Chiesa*" e loro rappresentanti al fine di potersi rivestire della relativa immunità.

L'interesse crebbe, si estese, prese la forma di un numero imprecisabile di interventi e punti di vista diversificati per poi gradatamente stemperarsi e trasferirsi su altro tema attuale dei rapporti stato-chiese. Il Concordato e le prime Intese avevano finalmente visto la luce, sicché la materia si prestava a essere vivisezionata e ridiscussa da più lati. Come si fece, in effetti. A cominciare dal diritto, o mera possibilità condizionata, dei gruppi religiosi di accedere all'intesa<sup>12</sup> e del parallelo potere o dovere dello Stato di ammetterveli. Un tema che ha conservato vivo nel tempo l'interesse del suo crescente numero di cultori.

Il passare del tempo, l'ampliarsi e segmentarsi del quadro normativo, il moltiplicarsi e formalizzarsi dei vincoli tra diritto delle Chiese, diritto interno degli Stati e diritto sovranazionale ha cambiato, e

---

annullò senza rinvio l'ordinanza e il mandato di cattura, statuendo il difetto di giurisdizione del giudice penale italiano in ordine a reati commessi nel territorio dello Stato da dirigenti ed amministratori di un "*ente centrale*" della Chiesa cattolica, quale l'Istituto per le opere di religione. Vedi al riguardo anche **R. BOTTA**, *Enti centrali della Chiesa e immunità dalla giurisdizione dello Stato: ambiguità pattizie e ripensamenti della Cassazione. Cassazione penale, sez. I, 21 maggio 2003*, in *Corriere giuridico* 2003, p. 1290 ss..

<sup>10</sup> Vedi Cass. Sez. V pen., 17 luglio 1987, n. 3932, in *Dir. Eccl.* 1988, II, p. 157, pp. 166-169; e per la declaratoria di inammissibilità della questione da parte della Corte costituzionale vedi sent. n. 609 del 1988, in *Dir. Eccl.* 1988, II, p. 156, pp. 157-166.

<sup>11</sup> **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione. Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 del Trattato Lateranense*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, pp. 543-553; **P. COLELLA**, *Caso IOR e rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Il tetto*, 1987, nn. 142-143, pp. 547-556, e **ID.**, *Le "valutazioni di giuridicità" della Cassazione e il caso IOR*, in *Questione Giustizia*, 1987, pp. 559-565;

<sup>12</sup> **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese: contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990.



non di poco, le cose, facendo sì che questioni come l'immunità dalla giurisdizione degli enti centrali della Chiesa collocate in una prospettiva più ampia risultassero non meno importanti, ma sicuramente meno assorbenti e risolutive di come erano apparse un tempo nel diritto interno. Interferito com'è oggi quest'ultimo e condizionato, *bongré o malgré*, dal diritto europeo. È normale: il diritto si articola, le interpretazioni del diritto cambiano, il mutamento si colorisce di effettività. Soprattutto aiutano quelle interpretazioni che registrano l'integrazione normativa intervenuta tra le diverse fonti di disciplina di una certa fattispecie e si vanno a cristallizzare nelle visioni e impostazioni della giurisprudenza producendo un vero e proprio effetto orientante anche del diritto in formazione.

Hanno pertanto perso smalto e definitezza tutta la serie di questioni riguardanti l'art. 11 del Trattato. Come la sua estensione. O la sua esatta portata. O, ancora, la tipologia di soggetti inquadrabili nella formula di *Enti centrali della Chiesa* e sotto l'ombrello della garanzia della immunità dalla giurisdizione interna dello Stato.

La vicenda che meglio fotografa questa evoluzione è cronologicamente vicina. Ed è meglio nota come la c.d. "*questione Radio Vaticana*"<sup>13</sup>.

L'emittente cattolica appena nominata, è stata imputata - nella persona dei suoi amministratori - all'incirca un decennio fa, di emissioni di onde elettromagnetiche da parte di ripetitori troppo potenti, o collocati troppo vicini a centri abitati, in violazione di accordi nazionali oltre che di norme internazionali. Come tali causa di possibile (o comprovato, secondo i denunzianti e la giurisprudenza finale) danno per la salute dei residenti dei paesi limitrofi.

La fase iniziale della vicenda vedeva il Tribunale di Roma adito dalle dichiarate vittime dei ripetitori di Radio Vaticana (2002<sup>14</sup>) praticare il brocardo: *quieta non movere*. E quindi, riprendere pedissequamente la *doctrine* dell'art. 11 del Trattato che aveva avuto fortuna in Cassazione, e non solo, nella vicenda dello IOR di vent'anni prima. La nozione di "*enti centrali della Chiesa*" si allargava e la sua formula di salvaguardia andava a rivestire (i dirigenti del)l'emittente, producendo il prevedibile risultato di

---

<sup>13</sup> G. Dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), *Radio Vaticana e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2005; A. LOSANNO, *Giurisdizione statale e Radio Vaticana: tra divieto di "non ingerenza" e diritto alla salute dei cittadini*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2004, fasc. 4, parte 2, pp. 1186-1197.

<sup>14</sup> Vedi Tribunale Roma sentenza 19 febbraio 2002 (leggila in [www.altalex.com index.php/?idnot=4162](http://www.altalex.com/index.php/?idnot=4162)).



un “non luogo a procedere” nei loro confronti.

Questa volta però è la Cassazione (aprile 2003), investita della questione, a effettuare una riuscita *mossa del cavallo* in due tempi scavalcando l'impostazione “storica” della questione e, insieme, i propri precedenti. Giudicare inservibile la larga accezione di “enti centrali della Chiesa” invalsa per il passato significava lasciar cadere la possibilità di escludere, a priori, la giurisdizione dello Stato per (le contingenti responsabilità di) Radio Vaticana e (de)i suoi dirigenti. La giurisdizione penale si ri-espandeva e la sentenza del Tribunale veniva annullata con rinvio<sup>15</sup>.

*“... Non subendo limiti all'esercizio della giurisdizione penale per fatti illeciti i cui eventi si verificano in territorio italiano e siano legati da rapporto di causalità con condotte poste in essere in territorio appartenente alla Santa Sede ...”.*

Così, nettamente, la Prima sezione Penale<sup>16</sup>.

Il filone principale del complesso procedimento giudiziario che ha dato vita a una intricata vicenda giurisprudenziale si concludeva nel febbraio 2011 con la condanna dell'emittente al risarcimento dei danni<sup>17</sup>.

Per la IV Sezione Penale risultava provato “il carattere indubitabile, intenso e disturbante delle emissioni di onde” da parte di Radio Vaticana, in danno della salute degli abitanti di Cesano e con accertata responsabilità degli imputati - alcuni dei quali nel frattempo defunti - che non ne avevano interrotto l'emissione.

Il Vaticano ne prende atto<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> G. D'ANGELO, *La “riapertura” del “caso Radio Vaticana”: formale univocità dell'esito processuale e sostanziale ambiguità del percorso argomentativo in una sentenza di difficile decifrazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, vol. 3, pp. 685-713.

<sup>16</sup> Cassazione penale, sez. I, sentenza 21 maggio 2003 n. 22516 (leggila in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=6106>).

<sup>17</sup> La Cassazione (sez. IV, sentenza 24 febbraio-9 giugno 2011 n. 23262; leggila in [www.personaedanno.it/attachments/allegati\\_articoli/AA\\_021261\\_resource1\\_orig.pdf](http://www.personaedanno.it/attachments/allegati_articoli/AA_021261_resource1_orig.pdf)) confermava la sentenza della II Corte d'Appello di Roma, che riteneva “... superati i limiti di esposizione e i valori di attenzione previsti da tutte le leggi speciali in materia”, riconoscendo la sopravvenuta prescrizione nei confronti del Card. Tucci (ex presidente del comitato di gestione di Radio Vaticana) e il non luogo a procedere per Padre Borgomeo (ex direttore generale), giacché deceduto nel 2009.

<sup>18</sup> Nel giugno 2012 padre Federico Lombardi, portavoce della Sala Stampa Vaticana ne dava la notizia annunciando che dal mese successivo sarebbero cessate le trasmissioni in onde medie e in onde corte rivolte al continente europeo e al Nord America in quanto ciò rientrava “... nelle nuove strategie che prevedono la copertura tramite ritrasmissioni da parte di radio regionali e locali e l'accesso via Internet”. Per l'intervista integrale a *Report rai3* di padre



### 3 - Il nuovo corso della legislazione finanziaria vaticana: ruolo e funzione dell'art. 17 del Trattato di Lisbona

Per farsi un'idea del nuovo corso della politica e della legislazione finanziaria del Vaticano bisogna dare il giusto peso alle esperienze giudiziarie come quelle più su riassunte che lo hanno attraversato costituendone in qualche modo l'antecedente logico e valutare le ragioni e il metodo che oggi indirizzano il processo riformista di cui stiamo trattando verso strade abbastanza diverse da quelle che aveva immaginato e spianato la dottrina di settore.

Oggi i dati da mettere in fila per comprenderne origine, sviluppi e forme di declinazione sono tutti sotto i nostri occhi.

Lo scemato *appeal* dell'art. 11 del Trattato. Il suo mancato richiamo nelle recenti inchieste romane sulle attività dello IOR. La decisione dei suoi dirigenti di offrire alla giustizia italiana un contributo spontaneo rinunciando a un'immunità comunque esistente grazie all'assenza di trattati giudiziari tra Roma e Oltretevere<sup>19</sup>. Ma, soprattutto, la fermissima determinazione del precedente Pontefice come di quello attuale di percorrere senza arzigogoli la strada diritta dell'adeguamento della normativa finanziaria agli standard europei. Sono elementi che esprimono responsabilità e consapevolezza che il perimetro normativo entro il quale oggi si trovano a operare gli istituti finanziari del Vaticano si è dilatato oltre le sue venerate mura e oltre i confini dello Stato italiano in cui è incastonato.

Ivi sono comparsi, sovrastando di misura gli altri, infatti, elementi di diritto sovranazionale di una certa importanza che hanno ridisegnato l'originario triangolo: diritto confessionale-diritto nazionale-diritto concordato con cui la scienza del diritto canonico ed ecclesiastico aveva dimestichezza.

Il che non è senza effetti.

Intanto obbliga ogni studioso serio a rivedere concezioni, pratiche nostrane e metodo della laicità dello Stato in auge alla luce degli interventi

---

Lombardi S.J. vedi [www.radiovatica-na.va/smg/rv\\_elettrosmog.asp](http://www.radiovatica-na.va/smg/rv_elettrosmog.asp).

<sup>19</sup> Il 6 settembre 2010 la Procura di Roma sequestrava, su indicazione della Banca d'Italia, 23 milioni di euro movimentati dallo IOR perché non ottemperavano ai protocolli anticiclaggio sanciti e dalla legge italiana e da quelle internazionali vigenti. Gotti Tedeschi, dopo il sequestro, si reca in Procura il 30 settembre 2010 per deporre spontaneamente davanti al pubblico ministero Fava e al procuratore aggiunto Rossi. Cfr. *Famiglia Cristiana* venerdì 01 novembre 2013, in [www.famigliacristiana.it/articolo/cipriani-l-ultimo-manager-travolto-dalle-vicende-ior.aspx](http://www.famigliacristiana.it/articolo/cipriani-l-ultimo-manager-travolto-dalle-vicende-ior.aspx).



operati in questa materia dal diritto e dalla giurisprudenza sovranazionali<sup>20</sup>.

Rappresenta poi un'occasione non trascurabile di approfondimento e ammodernamento delle categorie scientifiche a patto però di *non* etichettare a priori le varie esperienze europee come indebite interferenze. o utili e seri apporti, a seconda se collimino, o divergano, dalla idea di laicità frutto della propria maturazione culturale. Vanno, infatti, anch'esse relativizzate, ossia riguardate senza dogmatismi e nella loro fluidità e mutevolezza che riflette le incertezze di una stagione provvisoria in cui anche la tela delle norme comunitarie e della loro efficacia in rapporto agli stati-membri viene ogni giorno lacerata e ogni giorno rammendata più per il verso della trama delle economie che per quello dell'ordito dei diritti. Insomma, una stagione quella attuale largamente fluttuante e iscrivibile in uno schema di *meta-stabilità giuridica*<sup>21</sup>.

Esemplare, al riguardo, l'uno-due messo a segno dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo che ha, alla fine, legittimato, in rapporto al diritto europeo, la normativa italiana sulla esposizione del crocifisso nello spazio pubblico (scuole, tribunali, ospedali ecc.)<sup>22</sup>.

Se nella prima pronuncia<sup>23</sup> la Corte pareva graniticamente convinta che l'esposizione del crocifisso nelle scuole italiane violasse la libertà di religione travolgendo anche buona parte delle potestà educative genitoriali, viceversa, nella seconda<sup>24</sup> appare altrettanto fervidamente persuasa dell'opposto. La argomentata legittimazione della presenza del simbolo nello spazio pubblico avviene - il percorso e il metodo sono importanti quanto gli esiti - dando la massima estensione possibile allo standard di giudizio del "*maggior margine di apprezzamento*". Impiegato di norma a salvaguardia delle peculiarità dei diritti nazionali, come nel caso italiano, che non collimano o, per i quali non c'è, allo stato, una visione e disciplina europea comune.

---

<sup>20</sup> Così **G. DALLA TORRE**, *Lessico della laicità*, Studium, Roma 2007.

<sup>21</sup> "...uno di quegli non infrequenti casi in cui il provvisorio o transitorio normativo, in quanto realizza una condizione durevole, tende fatalmente a diventare permanente...", in **G. PIVA, P. SPANTIGATI**, *Metastabilità giuridica*, Bulzoni, Roma, 1990, p. 9 ss..

<sup>22</sup> Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Dio o Marianna? Annotazioni minime sulla questione del crocifisso a scuola*, in *Giust. Civ.*, 2004, I, pp. 512-514; **C. ELEFANTE**, *La croce come simbolo dello Stato e il nuovo concetto di laicità*, in *Diritto e Religioni*, n. 1, 2007, pp. 572-585.

<sup>23</sup> Sentenza 3 novembre 2009 n. 30814/06 (leggila in [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_20&contentId=SDU157180](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?previousPage=mg_1_20&contentId=SDU157180)).

<sup>24</sup> Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 18 marzo 2011, Ricorso n. 30814/06, *Lautsi e altri c. Italia* (leggila in [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.wp?previousPage=mg\\_14\\_7&contentId=SDU647659](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?previousPage=mg_14_7&contentId=SDU647659)).



#### 4 - Chiese e processo di integrazione valoriale europeo

In sostanza, se si è ancora persuasi che politica e diritto come i loro linguaggi e le relative narrazioni siano vasi comunicanti e si vogliono seriamente individuare i fattori di *endorsement* di certe linee di politica del diritto e di politica giudiziaria nazionale o, anche, delle scelte di politica finanziaria della Chiesa, bisogna allargare la prospettiva e guardare in direzione del diritto europeo e della sua accresciuta altalenante influenza su quello degli Stati-membri. Compreso il diritto da questi negoziato con le Chiese.

Soprattutto occorre dare il giusto peso alla relazione istituzionale e pubblica che l'Unione intrattiene formalmente dal 2009 e produttivamente con le Confessioni.

In particolare, una volta di più, bisogna prestare attenzione all'art. 17 del Trattato di Lisbona del 2009<sup>25</sup>. Della sua genesi, comunque lo si valuti, sappiamo pressoché tutto.

Lo stesso dobbiamo poter affermare con sicurezza rispetto alle conseguenze e implicazioni del riconoscimento.

Intanto non è solo un'onorificenza, come si è finora dimostrata nei confronti delle povere "... organizzazioni filosofiche e non confessionali" partner delle Chiese sulla carta e a stare alla norma, e che avevano immaginato raggiunta chissà quale parità di trattamento a livello europeo con le Chiese stesse<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> L'art. 17 del Trattato di Lisbona recita: "L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale. 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni". Cfr. al riguardo **M.C. FOLLIERO**, *La libertà istituzionale delle Chiese nel Trattato di Lisbona*, in **M.C. FOLLIERO**, **A.VITALE**, *Diritto Ecclesiastico. Elementi*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 253-261.

<sup>26</sup> La necessità di conferire un significato preciso e inequivoco all'art. 17 del Trattato di Lisbona lo dice il Mediatore Europeo (Nikiforos Diamandouros (leggilo in [www.ombudsman.europa.eu/it/cases/decision.faces/en/49026/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/it/cases/decision.faces/en/49026/html.bookmark)) che ha richiamato la Commissione Europea per non avere "... correttamente attuato l'articolo 17 del Tfu, .... costituisce un caso di cattiva amministrazione", invitandola a spiegare i modi diversi con cui conduca il dialogo con le organizzazioni religiose o con quelle non religiose e, se necessario, a predisporre delle linee guida sulla corretta interpretazione della norma del Trattato. Il caso era nato dal ricorso della Federazione Umanista Europea (cui aderisce l'UAAR italiana) cui la Commissione aveva rifiutato l'organizzazione di un seminario di discussione sul tema dei problemi derivanti dalle esenzioni religiose nelle direttive comunitarie contro le discriminazioni. La Commissione rifiutò giacché -a suo avviso - i



Ma la *mater matuta* di tutte le garanzie delle Chiese in sede europea.

Come tutti ormai sanno la norma ha formalizzato il ruolo pubblico delle Chiese e delle loro istituzioni e sancito forme di collaborazione e cooperazione tra istituzioni comunitarie e religiose conferendo una decisa coloritura europea ai relativi principi<sup>27</sup>. Principi ampiamente collaudati, ad esempio, nel nostro Paese, solidamente insediati in Costituzione oltretutto sperimentati e testati nel frutto delle negoziazioni con le Confessioni religiose<sup>28</sup>: il Concordato e l'attuale considerevole numero di Intese stipulate.

La maggior presa e vincolatività del diritto europeo sui Paesi dell'Unione come portato del Trattato di Lisbona ha accompagnato consolidandolo il mutato quadro dei rapporti tra Chiese e Istituzioni europee<sup>29</sup> istituzionalizzando il confronto/dialogo tra istituzioni religiose ed europee ma anche norme e prassi fiorite in ambiti apparentemente distanti, ma egualmente frutto del rafforzarsi e estendersi del principio di cooperazione e collaborazione Chiese-Unione.

---

richiedenti avevano frainteso il reale "... spirito dell'articolo 17". L'Ombudsman non ha considerato questa motivazione sufficiente a giustificare l'esclusione della Federazione Umanista Europea dal dibattito sullo dello speciale status di cui sono venute a godere - dopo l'art. 17 - solo le Chiese in Europa.

<sup>27</sup> La situazione giuridica esistente è già oltre le nobili ma tardive preoccupazioni sociologia del diritto (cfr. **M. MARZANO, N. URBINATI**, *Missione impossibile. La riconquista cattolica della sfera pubblica*, il Mulino, Bologna, 2013) circa le responsabilità del pensiero habermasiano post-secolare che, invocando il ritorno della religione nella sfera pubblica in funzione di collante etico-politico per democrazie sfibrate e di fatto monoreligiose come quella italiana, abbia fomentato l'attivismo politico del cattolicesimo producendo rischi seri per l'autonomia della legge civile nazionale.

<sup>28</sup> Vedi **M.C. FOLLIERO**, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010; **G.B. VARNIER**, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2008; **O. FUMAGALLI CARULLI**, "A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio" in *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Milano, Vita e Pensiero, 2006, p. 147, già in **EAD.**, *Costituzione europea, radici cristiane e chiese*, in *Jus*, 2005, pp. 129-160.

<sup>29</sup> L'art. 17 del Trattato di Lisbona recita: "L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale. 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni" contiene un impegnativo riconoscimento del ruolo pubblico delle Chiese non riducibile alle dimensioni dell'esito fortunato di una proficua attività di *lobbying*. All'importanza del riconoscimento va aggiunto il merito di avere portato ad esito il dibattito sulle radici cristiane dell'Europa che ci ha impegnati nel corso degli ultimi lustri. E che ne rappresenta in qualche modo l'antecedente logico e culturale.



Beninteso, questo meccanismo opera in due direzioni.

Una di queste è la valorizzazione dell'identità, della visione e *mission* delle Chiese in quanto parte attiva e performante del *processo di integrazione valoriale europeo*.

Un esempio di questo tipo è nella soluzione data alla "*questione crocefisso*" di qualche pagina fa. Ma, ve ne sono altre di conferme e provengono anche da ambiti diversi. Ad esempio l'accreditamento che ha ricevuto in sede europea il principio di sussidiarietà orizzontale nella variante costituzionale italiana (art. 118, comma 4, Cost.) e la sua affermazione più riuscita: il coinvolgimento del non profit privato-religioso nel sistema dei servizi alla persona e il sostegno della relativa imprenditorialità sociale e direttamente e attraverso la c.d. fiscalità di vantaggio<sup>30</sup>.

L'art. 17 del TUE ha avuto, in questa prospettiva, la sua parte nell'evitare, in sede europea, all'Italia l'onerosa procedura di infrazione minacciata dal 2009 dalla Commissione europea causa il regime di favore fiscale assicurato tradizionalmente al patrimonio del non profit e degli enti religiosi e consolidatosi dopo la costituzionalizzazione della *sussidiarietà orizzontale* (2001) in aperto contrasto con le regole europee su concorrenza e politiche fiscali. Ha una sua eloquenza la decisione finale della Commissione europea del 2012<sup>31</sup> di considerare idonee a scongiurare la condanna le paludose norme nazionali approntate in tutta fretta nel 2012 (ancor oggi prive di strumenti attuativi)<sup>32</sup> che prevedono la scomposizione degli immobili di proprietà del non profit e degli enti delle Chiese scorporando e sottoponendo al pagamento di ICI/IMU (al momento in cui scrivo il nome è ancora questo!) solo le porzioni (dei medesimi immobili) in cui si svolgono attività auto-dichiarate dai proprietari come improntate

---

<sup>30</sup> G. D'ANGELO, *Crisi dello Stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>31</sup> La Commissione Europea aveva rilevato come la normativa italiana 2006-2011 in materia di esenzione dall'Ici fosse in contrasto con le regole europee sulla concorrenza. Il conflitto viene superato "... grazie all'adozione -così il documento finale 2012 - da parte dell'Italia di nuova normativa in materia di imposta municipale sugli immobili (IMU) che non comporta la presenza di aiuti di Stato in quanto le esenzioni si applicano solo agli immobili in cui si svolgono attività non economiche". Sicché viene chiusa l'indagine ri-avviata nel 2010. Cfr. M.C. FOLLIERO, *Aiuti finanziari dello Stato alle Confessioni religiose: forme indirette e fiscalità di vantaggio*, in M.C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto Ecclesiastico. Elementi*, cit., pp. 204-211.

<sup>32</sup> Il D.L. "Enti Locali" n. 174 (ottobre 2012) e il primo dei D. M. 19 novembre 2012, n. 200 in [www.solcoct.coop/includes/tng/pub/tNG\\_download4.php?id==2181\\_&KT\\_download1==dbi008bc6da7\\_aal1\\_e\\_98b2e2cfd69c845](http://www.solcoct.coop/includes/tng/pub/tNG_download4.php?id==2181_&KT_download1==dbi008bc6da7_aal1_e_98b2e2cfd69c845).



esclusivamente al commercio e al profitto.

## 5 - Chiese e processo mercatista di integrazione economica europea

Più nuova, ma altrettanto chiara è l'altra direzione verso cui orienta l'art. 17 del TUE.

Parliamo della spontanea o indotta, ma comunque decisa tendenza della legislazione del Vaticano a conformarsi a determinati standard normativi e comportamentali europei in ragione del ruolo attivo delle Confessioni religiose *anche nel processo mercatista e di integrazione economico-finanziaria* in corso nell'Unione.

Come per le altre realtà simili presenti nei mercati finanziari dell'Unione, tanto la proprietà quanto gli istituti vaticani di gestione a ciò preposti per conservarsi attivi e operativi nello specifico settore di scambi devono sottostare a determinati e prefissati requisiti di trasparenza. Devono, esemplificativamente, essere sottoponibili a forme di monitoraggio delle fonti di finanziamento che li alimentino, a puntuali verifiche dei modi di accumulazione e movimentazione dei capitali, nonché a valutazioni circa la legittimità degli impieghi dei medesimi.

Negli ultimi anni è stata la legislazione italiana: segnatamente il D.Lgs. n. 231 del 2007 e il Decreto Salva-Italia<sup>33</sup>, in attuazione degli indirizzi di politica economica e criminale dell'Unione, a favorire l'introduzione di embrionali elementi di controllo nella gestione della proprietà ecclesiastica.

Ne è stato lambito anche l'istituto degli *atti di liberalità* alle Chiese e ai loro enti, previsto nella legge n. 222 del 1985, e che costituisce una delle forme minori di finanziamento pubblico alle Confessioni. L'entità della liberalità prevista dalla legge a favore degli enti religiosi supera quella che le nuove disposizioni consentono di trasferire o donare *cash*<sup>34</sup>. Siccome le disposizioni intendono favorire l'uso della moneta elettronica e la tracciabilità dei trasferimenti in adesione alle politiche antiriciclaggio di cui si è detto anche i beneficiari delle liberalità ovvero anche gli amministratori degli enti religiosi si sono messi di buon grado all'opera

---

<sup>33</sup> Vedi D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 in G.U. 27 dicembre 2011 che è stato convertito con modifiche nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (in G. U. 27 dicembre 2011 n. 300).

<sup>34</sup> L'art. 49 del D. Lgs. n. 231 del 2007 e le norme concernenti l'uso del denaro contante, dei titoli e libretti al portatore e di assegni sono state modificate dalle norme antiriciclaggio del 2012 sicché il limite massimo per il trasferimento di denaro contante da 2.500 euro è stato ritoccato verso il basso e portato a 1.000 euro.



per premunirsi di sistemi contabili trasparenti e controllabili oltre che di strumenti elettronici e bancari idonei a ricevere per questa via le erogazioni in danaro, altrimenti fuori legge.

Le norme italiane ricordate più su hanno, in sostanza, trasmesso input di questa natura e la Chiesa vi ha reagito prontamente e senza arroccamenti preconetti. In maniera non ideologica e più che costruttiva. Impegnando non solo il robusto profilo pubblico-istituzionale di cui dispone, ma facendo leva anche – siccome ne è ampiamente dotata – sulla propria apposita personalità internazionale<sup>35</sup>.

Ebbene, le forme di regolamentazione protezionistiche varate nella seconda metà degli anni '80 del secolo scorso (legge n. 222 del 1985) hanno rivelato i loro limiti una volta che la proprietà ecclesiastica, la sua gestione e gli investimenti di natura finanziaria che comporta si son dovuti misurare con i test e i requisiti di conformità e trasparenza oggi previsti per operazioni di natura dalle regole nazionali e internazionali via via adottate e estese su scala sempre più larga in ambito economico-finanziario europeo. Dove pure l'economia e le attività finanziarie della Chiesa tendono a proiettarsi.

Quali le conseguenze?

## 6 - Il processo di integrazione al modello europeo della legislazione finanziaria vaticana

È presto detto. Le Chiese europee si sono – secondo l'agostiniano *compelle intrare!*<sup>36</sup> – affrettate a dichiararsi e a impegnarsi concretamente in forme di cooperazione con gli Stati e la Comunità.

Doppiamente meritori gli sforzi di confessioni come la Chiesa cattolica largamente maggioritaria anche nel nostro Paese che, intenzionate come sono a mantenere il loro ruolo-guida nei vasi ormai comunicanti di società e mercato globale, guadagnano la prima linea in una battaglia di trasparenza e legalità e vanno a dotarsi per tempo degli strumenti normativi, economici e finanziari più opportuni.

In materia di *compliance* aziendale, di poteri e responsabilità degli organismi finanziari di vigilanza<sup>37</sup>, la Chiesa cattolica ha invertito un

---

<sup>35</sup> Cfr. M. TEDESCHI, *Sulla scienza del diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 80 ss..

<sup>36</sup> *Vangelo di Luca* (14, 23).

<sup>37</sup> Per "*compliance aziendale*" si intende l'attività (e gli esperti) di accertamento preventivo della conformità delle attività aziendali alle disposizioni normative, ai



cammino secolare contrassegnato da tenaci resistenze alle regole e ai controlli esterni sugli enti e le istituzioni rientranti nella propria orbita. Oggi, quindi, diversamente da quanto sosteneva, anni e anni addietro, la dottrina “giustificazionista” delle pregresse forme di protezionismo<sup>38</sup>, ha accettato di far esaminare i propri istituti e le proprie leggi da un arbitro esterno e internazionale, si è sottoposta a valutazione, ha accolto perfino le indicazioni vincolanti di un’ autorità secolare europea.

Si è impegnata a rendere più trasparenti all’ esterno e più conformi agli standard europei i controlli interni sui finanziamenti “in entrata” verso gli istituti delle Chiese incaricati della raccolta e gestione delle risorse, ma pure i controlli sulle risorse “in uscita”. Destinate cioè a impieghi e investimenti esterni o esteri.

Per la Chiesa cattolica la spinta forte e irresistibile che ha superato le vischiosità gerarchiche interne è venuta da Benedetto XVI del quale – anche, ma non solo per le coraggiose e anticipate dimissioni<sup>39</sup> – occorre nuovamente riscrivere il profilo e ristudiare il carattere<sup>40</sup>.

Su suo impulso, infatti, la Santa Sede, a fine 2009, in qualità di

---

regolamenti, alle procedure ed ai codici di condotta vigenti in quel contesto onde prevenire e gestire il rischio di non-conformità alle norme o di conflitti di interesse. Cfr. **A. CASTALDO**, *Il denaro sporco. Prevenzione e repressione nella lotta al riciclaggio*, Cedam, Padova, 2010.

<sup>38</sup> Per **C. CARDIA**, *Vaticano e S. Sede. Dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, p. 29 ss.: “... [ il Vaticano] non potrebbe accettare di essere sottoposto alle istituzioni europee, alle loro normative, ai loro organi giurisdizionali, perché ciò finirebbe per intaccare la piena indipendenza della S. Sede e del Papa”, in **P.A. D’AVACK**, *Vaticano e S. Sede*, il Mulino, Bologna, 1994.

<sup>39</sup> Vedi anche su questo punto **G. DALLA TORRE**, *Intervista a Romasette.it* (<http://www.romasette.it/modules/news/article.php?storyid=9797>). In via generale la rinuncia è eventualità che non solo trova (risalenti e forse discutibili) precedenti storici ma è espressamente disciplinata nel CODEX JURIS CANONICI, il cui can. 333, par. 2, richiede che si tratti di un atto assunto dal Pontefice “libere” e “rite manifestetur”. Ovviamente, essendo quella pontificia una potestà “piena” e “suprema” non si richiede che, ai fini della sua efficacia, la rinuncia sia accettata da qualcuno. La rinuncia inoltre è destinata ad avere effetti in un momento successivo alla sua formalizzazione, ciò che non intacca – quantomeno in linea di principio – la pienezza dei poteri del Pontefice, nel tempo intermedio. Prova ne sia che la stessa rinuncia non ha impedito a Benedetto XVI di intervenire a modificare alcune norme concernenti il Conclave (si veda, in particolare, la Costituzione apostolica *Universi Dominici Gregis*, a sua volta già modificata dalla Lettera Apostolica *De aliquibus mutationibus in normis de electione Romani Pontificis*), sciogliendo alcuni dubbi interpretativi immediatamente emersi con riguardo, tra l’altro, alla possibilità di anticipare l’inizio del Conclave in presenza di tutti i Cardinali elettori (Lettera Apostolica Motu proprio “*Normas Nonnullas*” del 22 febbraio 2013).

<sup>40</sup> **C. CARDIA**, *Benedetto XVI - Finanze della Chiesa: una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane*, in *Il Regno*, 2011, n. 4, p. 73 ss.



rappresentante della Chiesa cattolica e del Vaticano<sup>41</sup> firmava una nuova *Convenzione monetaria* con l'Unione Europea i cui principi confluivano nella Legge n. CXXVII (vigente per lo Stato della Città del Vaticano) promulgata attraverso un *Motu proprio* di Benedetto XVI il 30 dicembre 2010<sup>42</sup>.

Qualcuno ha detto: “*Appena in tempo!*”.

È la verità. Un ritardo avrebbe avuto ricadute assai spiacevoli: la *Convenzione* sarebbe decaduta.

Contestualmente alla Legge n. 127 era stata istituita l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF): un organismo con compiti di vigilanza sull'attuazione della nuova normativa<sup>43</sup>. L'accettazione degli standard europei in materia di antiriciclaggio e lotta al terrorismo e degli strumenti di cooperazione penale e giudiziale ivi previsti portava, ai primi del 2012, alla ratifica della *Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di narcotici e sostanze psicotrope* (Vienna 1988) e all'adesione tanto alla *Convenzione Internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo* (ONU, New York 1999) quanto alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale* (Palermo 2000).

Le normative adottate e le Convenzioni sottoscritte o ratificate avevano una loro ragion d'essere.

Corrispondono infatti ad alcuni dei requisiti<sup>44</sup> il cui possesso avrebbe consentito al Vaticano di poter richiedere al Consiglio d'Europa (la Santa Sede ne è osservatore permanente) che vi consentirà, come oggi sappiamo, di essere valutato dal Comitato di esperti *Moneyval*: un organismo dello stesso Consiglio che valuta la virtuosità dei Paesi sulla

---

<sup>41</sup> Cfr. A.C. JEMOLO, *Carattere dello Stato Città del Vaticano*, in *Riv. dir. inter.*, 1929, p. 193 ss.; P.A. D'AVACK, *Vaticano e S. Sede*, cit., p. 190 ss.; C. CARDIA, *Vaticano e S. Sede. Dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., p. 25 ss., e Cass., S.U., 18 dicembre 1979, n. 6569 per la quale ultima: “... nella S. Sede si concentra la rappresentanza della Chiesa cattolica e dello Stato della Città del Vaticano, nonché la personalità di diritto internazionale”.

<sup>42</sup> Cfr. D. DURISOTTO, *La nuova convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato Città del Vaticano*, in *Arch. giur.*, vol. CCXXXII, fasc. 1-2012, pp. 61-65.

<sup>43</sup> La Legge n. 127 dello Stato di Città del Vaticano ha al primo punto la trasparenza finanziaria; prevede una distribuzione di poteri tra diverse autorità, tra le quali la Segreteria di Stato, la Pontificia Commissione per lo Stato di Città del Vaticano e l'Autorità di informazione finanziaria; riconosce altresì il diritto alla riservatezza.

<sup>44</sup> La valutazione si basa sulle 40 Raccomandazioni (2003) e le 9 Raccomandazioni speciali sul finanziamento del terrorismo (2001) del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI), integrata dagli aspetti di pertinenza della direttiva 2005/60/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativi alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.



base delle misure antiriciclaggio adottate. E ciò anche al fine di una inclusione nella “white list” dei Paesi OCSE<sup>45</sup> (*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*) comprensiva degli Stati con i migliori standard di vigilanza e trasparenza finanziaria tra le 29 nazioni a economia di mercato che ne fanno parte<sup>46</sup>.

Ulteriori requisiti vincolanti per l’attività di valutazione e monitoraggio del Comitato *Moneyval* sono: un sistema giuridico che consideri reato il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e assicuri la confisca dei proventi illeciti; istituzioni di vigilanza finanziaria capaci di scongiurare l’impiego delle banche per il riciclaggio di denaro; un’istituzione di informazione finanziaria (UIF), in grado di monitorare e comunicare tempestivamente alle autorità competenti le transazioni sospette degli istituti finanziari che controlla; superamento delle 40+9 (*core and key*) raccomandazioni GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale del Fondo Monetario Internazionale) 16 delle quali essenziali (*core*)<sup>47</sup>.

I controlli effettuati in Vaticano da parte degli ispettori *Moneyval* nel novembre 2011 sulle prime risultanze della Legge n. 127 ivi compresa la rinnovata gestione dell’APSA (una specie di banca centrale della Santa Sede<sup>48</sup>) e dello IOR (Istituto per le Opere di Religione) e della Gendarmeria (investita di compiti ispettivi nelle indagini antiriciclaggio), non danno l’esito sperato.

I valutatori *Moneyval* trovano disattesi tutta una serie di criteri GAFI importanti (*core*) quali: R.5 (*Identificazione e verifica del cliente*); R.10 (*Conservazione delle informazioni*); R.4 (*Le leggi sulla segretezza o la riservatezza non devono impedire l’applicazione delle raccomandazioni del GAFI*); R.23

---

<sup>45</sup> Dopo il G20 del 2009 l’Ocse ha provveduto ad elaborare tre diversi tipi di liste: lista nera (*black list* = elenco di Stati, territori o giurisdizioni che non si sono impegnati a rispettare gli standard internazionali); lista grigia (*grey list* = elenco di Stati, territori o giurisdizioni che si sono impegnati a rispettare gli standard internazionali ma che, ad oggi, hanno siglato meno di dodici accordi conformi a questi standard); lista bianca (*whithe list* = elenco di Stati, territori o giurisdizioni che hanno seguito le regole internazionali, stipulando almeno 12 accordi conformi a queste regole). Leggi il corrispondente elenco in [www.oecd.org/tax/harmful-taxpractices/42497950.pdf](http://www.oecd.org/tax/harmful-taxpractices/42497950.pdf).

<sup>46</sup> Australia, Canada, Finlandia, Francia, Irlanda, Corea del Sud, Olanda, Polonia, Svezia, Gran Bretagna, Austria, Cecoslovacchia, Francia, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Nuova Zelanda, Portogallo, Svizzera, USA, Belgio, Danimarca, Germania, Islanda, Giappone, Messico, Norvegia, Spagna, Turchia.

<sup>47</sup> Vedi *MONEYVAL evaluation of the Holy See/Vatican City State*, in [hub.coe.int/c/document\\_library/get\\_file?uuid](http://hub.coe.int/c/document_library/get_file?uuid).

<sup>48</sup> Si occupa della gestione del patrimonio economico, batte moneta, gestisce i fondi di funzionamento della Curia romana e eroga gli stipendi dei dipendenti vaticani.



(Regolazione e monitoraggio delle Autorità di vigilanza); SR.I (Applicazione degli strumenti delle Nazioni Unite).

È dopo i loro riscontri critici che la legge n. 127 viene celermente e parzialmente riscritta. La nuova versione, che comporta significativi cambiamenti, ma anche passi indietro (si svuota il ruolo antiriciclaggio dell'AIF l'Authority di Informazione Finanziaria) sostituisce la prima e viene adottata a gennaio 2012 (decreto n. CLIX). Sarà poi ratificata con la legge vaticana del successivo mese di aprile.

Il secondo incontro di *Moneyval* con le autorità vaticane (14-16 marzo 2012) dà risultati migliori. Portando alla redazione di un rapporto in parte positivo che verrà inoltrato per il relativo esame al Consiglio d'Europa<sup>49</sup>.

Esso avviene agli inizi di luglio 2012. L'esito premia gli sforzi di mediazione compiuti dai controllanti e dai controllati. Il *Rapporto Moneyval* viene adottato dal Consiglio d'Europa con conclusioni pienamente allineate ai giudizi e ai correttivi delle performance finanziarie vaticane formulati dai valutatori.

Il giudizio - è vero - è di risicata sufficienza (23 su 46<sup>50</sup>).

Ciò lo si deve - spiega il Rapporto *Moneyval* - al fatto che il buon risultato rappresentato dal superamento di *raccomandazioni-chiave* GAFI (*key*) quali l'adesione alle convenzioni internazionali e la sottoscrizione di obblighi di cooperazione giudiziaria e penale è risultato penalizzato dal mancato superamento di un certo numero di *raccomandazioni-essenziali* GAFI (*core*).

Conseguenza: alle istituzioni finanziarie vaticane vengono mossi addebiti importanti e indicate le correzioni da apportare e i settori della legislazione da riformare.

In particolare *Moneyval* richiede: *a*) previsione di strumenti più adeguati di valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; *b*) rafforzamento del ruolo e dei poteri di monitoraggio e controllo dell'AIF anche sulla cinquantina di fondazioni e organizzazioni senza scopo di lucro, titolari di altrettanti conti presso lo IOR e con sede in Vaticano, alcune sotto la supervisione della Segreteria di Stato<sup>51</sup> altre,

---

<sup>49</sup> Leggilo in [www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round\\_4/MONEY\\_VAL\(2012\)17\\_MER\\_HS\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round_4/MONEY_VAL(2012)17_MER_HS_en.pdf).

<sup>50</sup> Dei 49 criteri di valutazione GAFI, 4 sono stati considerati *non applicabili* in ragione delle caratteristiche della Santa Sede/Stato della Città del Vaticano mentre rispetto ai residui 45 criteri, la Santa Sede è stata giudicata: non conforme a 23 (51%) di essi e conforme ai rimanenti 22 (49%).

<sup>51</sup> Esemplicativamente la "*Pro Africa*", la "*Papa Giovanni XXIII Premio internazionale*



invece, dipendenti dal Governatorato<sup>52</sup>; c) strumenti di verifica delle banche-dati (*file client*) della clientela, trasparenza nella tenuta dei registri e divieto di "schermatura" degli intestatari dei conti IOR; d) necessità di sottoporre lo IOR ai controlli di "un supervisore esterno"<sup>53</sup>.

Tuttavia, come dice *Moneyval* nel suo rapporto, il Vaticano "ha fatto una lunga strada in un tempo veramente breve" sicché l'adozione, sia pure di misura, del rapporto da parte del Consiglio d'Europa, oltre a rafforzarne sul piano dell'immagine lo *status* pubblico e internazionale, fa sì che la Santa Sede/Vaticano non debba sottoporsi alla procedura rafforzata di valutazione.

Seguirà, infatti, l'iter generale. Ripresentandosi a rapporto a dicembre 2013 nell'ambito del terzo ciclo di valutazione e migliorando legislazione e performance bancaria ai fini dell'inclusione nella *white list* dei Paesi OCSE virtuosi.

## 7 - Un processo che continua

Il prosieguo di questo processo impegna a fondo la Santa Sede.

Infatti, ad esempio, i permanenti elementi di difformità tra normativa vaticana e standard europei creano fastidi quotidiani. Ad esempio, all'inizio del 2013, gli organismi di vigilanza della Banca d'Italia, bloccano servizi e operazioni POS (*bancomat* e carte di credito di turisti, pellegrini e visitatori) della Città del Vaticano. Gestiti da Deutsche Bank senza le necessarie garanzie e autorizzazioni. Bankitalia si ostina a dire

---

per la pace", la "Mondo Unito", la "Notre Dame de la Paix di Yamoussoukro" in Costa d'Avorio, la "San Tommaso", la "Giovanni XXIII per i preti anziani", la "Villa Nazareth", la "Spes Viva", prima chiamata "Maruzza Lefebvre d'Ovidio", la "Domus Sanctae Marthae", dove ora abita il papa, la "Domus Internationalis Paolo VI" di via della Scrofa, dove alloggiava da cardinale, e la "Domus Romana sacerdotalis" di via Traspontina.; e ancora la "Casa San Benedetto". La Segreteria di Stato ha inoltre il controllo della Fondazione autonoma "Bambin Gesù", che raccoglie fondi per l'omonimo ospedale per bambini, della Fondazione "Paolo VI per la cultura cattolica in Italia", costituita da papa Montini nel 1974 a sostegno di "Avvenire", della Fondazione "Santa Giuseppina Bakhita", della Fondazione "Benedetto XVI per il matrimonio e la famiglia", e della Fondazione dell'Azione Cattolica Italiana a sostegno delle cause di beatificazione dei propri membri.

<sup>52</sup> La Fondazione "Arte e cultura", impegnata a raccogliere fondi per i Musei Vaticani, la Fondazione "San Michele Arcangelo", che si addossa i costi della protezione civile e sicurezza nello Stato della Città del Vaticano e la Fondazione "Cardinale Salvatore De Giorgi".

<sup>53</sup> Identico ma più stringato il comunicato finale del Consiglio D'Europa in [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1961171&Site=#P9\\_552](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1961171&Site=#P9_552).



che: «nella Città del Vaticano - mancano sia una regolamentazione bancaria sia il riconoscimento europeo di "equivalenza" antiriciclaggio ...»<sup>54</sup>.

Il nuovo Papato reagisce dando ancor maggiore impulso al corso riformatore e di adeguamento al modello europeo di gestione degli istituti bancari e delle loro attività.

In vista del "Progress Report" di *Moneyval* fissato per la fine del 2013 sulla trasparenza finanziaria - e quindi sull'operato dei dicasteri economici del Vaticano e dello IOR - la Santa Sede ha richiesto che il nuovo rapporto riguardasse non solo le "Core Recommendations" (come aveva richiesto *Moneyval*), ma anche tutti gli ambiti coperti dalle "Key Recommendations" in quanto "la Santa Sede vuole fornire una panoramica più completa - così il sito di *Radiovaticana* - delle misure prese nell'ultimo anno per rafforzare ulteriormente il suo assetto istituzionale nel campo della prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo".

Sono tappe significative della direzione imboccata tutta una serie di iniziative decise e tra di loro collegate prese all'inizio dell'estate 2013.

La prima ha coinciso con l'incarico conferito alla *Promontory*, prestigiosa agenzia di *advisory* finanziario, di controllare i quasi 20mila conti aperti presso lo IOR per verificarne l'adeguatezza agli standard internazionali. La seconda ha riguardato il conferimento di un altro incarico ad altra società esterna di altrettanta competenza. Nell'ambito della comunicazione istituzionale però, quest'ultima.

Trasmettere un'immagine positiva degli istituti finanziari vaticani e del loro operato e assistere la nuova dirigenza anche nelle performance pubbliche diventa compito dell'Agenzia tedesca *Cnc Communication* di Monaco, di modo che l'immagine segreta e poco trasparente creatasi nel passato venga gradualmente, ma decisamente soppiantata, anche nell'immaginario collettivo, da una convincente rappresentazione dello sforzo delle istituzioni finanziarie vaticane di diventare una "casa di vetro".

Alla fine di luglio nasce così il sito internet dello IOR<sup>55</sup>, un ulteriore tassello dell'operazione "trasparenza" avviata e proseguita da Papa Bergoglio<sup>56</sup>. Come ha sottolineato ai microfoni di *Radio vaticana*<sup>57</sup> il suo

---

<sup>54</sup> Leggilo in [www.olir.it/news.php?notizia=3354&titolo=Vaticano%3A+Comunicato+della+Banca+d-%2339%3BIItalia+relativo+al+blocco+dell-%2339%3Boperativitagra+ve%3B+dei+...](http://www.olir.it/news.php?notizia=3354&titolo=Vaticano%3A+Comunicato+della+Banca+d-%2339%3BIItalia+relativo+al+blocco+dell-%2339%3Boperativitagra+ve%3B+dei+...)

<sup>55</sup> Vedi <http://www.ior.va/it-it/home.aspx>.

<sup>56</sup> In attesa delle decisioni della commissione cardinalizia incaricata di studiare la riforma della Curia, il nuovo Pontefice non lesina le sue considerazioni in materia di finanza vaticana. Affermazioni come: "San Pietro non aveva una banca" e ancora: "Il Vangelo va annunciato con semplicità e gratuità" riprese da tutte la stampa rendono in maniera efficace l'idea di Papa Bergoglio di dover interrompere di netto la tradizione dello Ior come "banca d'affari".



nuovo Presidente il giorno dell'inaugurazione, anticipando, in quella sede, la pubblicazione che avverrà, ai primi di ottobre 2013, sul medesimo sito, del bilancio certificato dell'istituto bancario. Pubblicazione che coincide significativamente con la decisione dello IOR di chiudere i conti di 900 clienti (tra cui le ambasciate di quattro stati particolarmente sospetti per la movimentazione del danaro e il suo impiego: *Siria*<sup>58</sup>, *Iran*, *Iraq* e *Indonesia*) cui si comunica l'estinzione dei rispettivi depositi.

Alla rappresentazione della trasparenza si integra - come si vede - una serie di atti concreti accompagnati da novità legislative che vanno viste come fasi cadenzate dello stesso percorso.

Tra queste vedono la luce nella stessa data, l'11 luglio 2013, le normative in materia di diritto penale sostanziale e processuale (Leggi nn. VIII e IX), in materia di sanzioni amministrative (Legge n. X) e, infine, il *Motu Proprio* "sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale".

Segue, all'inizio di agosto un intervento di indiscussa generale portata: il *Motu proprio* del Papa su "Prevenzione e contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di massa"<sup>59</sup> che sostituisce larga parte della insufficiente Legge CXXVII del 2010. L'ultimo provvedimento ha il carattere richiesto da Moneyval di un "vero e proprio testo unico in materia finanziaria"<sup>60</sup>.

In particolare la nuova normativa precisa che la legislazione antiriciclaggio - e quindi anche i controlli dell'AIF e la giurisdizione della magistratura vaticana - riguarda non solo i dicasteri della curia romana e gli organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, ma anche - ed è questa la novità - le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano. Molte di queste corrispondono alle Fondazioni registrate nello Stato della Città del Vaticano, che raccolgono e amministrano beni mobili e immobili con lo

---

<sup>57</sup> Vedi [http://it.radiovaticana.va/news/2013/07/31/ior,\\_inaugurato\\_il\\_sito\\_von\\_freyberg:\\_sul\\_web\\_per\\_la\\_trasparenza/it1-715763](http://it.radiovaticana.va/news/2013/07/31/ior,_inaugurato_il_sito_von_freyberg:_sul_web_per_la_trasparenza/it1-715763).

<sup>58</sup> Wikileaks di J. Assange dei numerosi documenti riservati del governo americano aveva pubblicato e messo in rete i c.d. *Syria files* intestati al "banquero de Dio", relativi ad alcune forniture di sistemi di comunicazione ad uso civile e militare.

<sup>59</sup> Il *Motu proprio* adottato contestualmente e d'urgenza con il Decreto XI del Governatorato viene tradotto in legge dalla Pontificia Commissione per lo Stato Città del Vaticano con la legge XVIII recante norme "in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria".

<sup>60</sup> Vedi **D. MAMBERTI**, *La legge n. XVIII dello Stato della Città del Vaticano in materia di trasparenza, Vigilanza e informazione finanziaria*", in [www.vatican.va/roman\\_curia/secretaria\\_t\\_state/2013/documents/rc-seg-st-20131009\\_mamberti-articolo-esplicativo\\_it.html](http://www.vatican.va/roman_curia/secretaria_t_state/2013/documents/rc-seg-st-20131009_mamberti-articolo-esplicativo_it.html).



scopo di sostenere le più svariate iniziative della Santa Sede. Sono queste ultime che passano ora sotto il controllo dell'AIF.

Come richiesto dal primo Rapporto di *Moneyval*. Come i tempi e il nuovo Pontificato richiedono esplicitamente in omaggio al convincimento del Pontefice e che proviene da S. Ignazio per cui "... *i grandi principi devono essere incarnati nelle circostanze di luogo, di tempo e di persone ...*"<sup>61</sup>.

Come non essere d'accordo e seguire con rinnovato interesse le fasi prossime di questo processo?

---

<sup>61</sup> Per una esposizione organica della "visione" del Pontefice del ruolo della Chiesa del terzo millennio vedi **A. SPADARO**, *Intervista a Papa Francesco*, in *Civiltà Cattolica* n. 3918/sett. 2013, p. 449 ss.