



“A CHIARE LETTERE”

Lo IOR e le occasioni sprecate

(di g.c.)

SOMMARIO: 1. Lo IOR e "il volto della Chiesa" – 2. Beniamino Andreatta, il Banco Ambrosiano e lo IOR – 3. La prevenzione e la repressione dell'antiriciclaggio: i "segnali" trascurati – 4. Le (impreviste, ma prevedibili) conseguenze dell'adozione dell'euro – 5. L'antiriciclaggio vaticano e lo scontro sull'efficacia retroattiva del dovere di trasparenza bancaria – 6. Un'occasione sprecata.

“Nessuno può servire a due padroni: o odierà l'uno e amerà l'altro, o preferirà l'uno e disprezzerà l'altro. Non potete servire a Dio e a mammona”.

(Matteo, 6, 24)

1 - Lo IOR e "il volto della Chiesa"

I rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica sono stati segnati in passato, e lo sono ancora, a uno sguardo d'insieme, da occasioni mancate e interventi manchevoli. Le vicende dell'Istituto per le Opere di Religione (IOR), in particolare, sono state segnate da occasioni sprecate - da ambedue le parti - fin da quando era apparso incontrovertibile che l'Istituto, a dispetto della denominazione e diversamente da quanto previsto dallo Statuto¹, era dedito all'esercizio improprio di attività bancaria².

La disinvolta gestione dello IOR (protrattasi anche dopo gli anni della “gestione Marcinkus”), ostacolando volontà e tentativi di riforma, ha

¹ Secondo il punto 1 del *Chirografo di Giovanni Paolo II, con il quale viene data nuova configurazione all'«Istituto per le Opere di Religione»* (del 1° marzo 1990), “Scopo dell'Istituto è di provvedere alla custodia e all'amministrazione di beni mobili ed immobili trasferiti od affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione o di carità”.

² Il Ministro del tesoro Andreatta affermava senza sfumature davanti alla Camera dei deputati che “l'istituto in relazione alla specifica attività che esso esplica (che ha in sé tutti gli elementi per essere definita attività bancaria) e secondo un orientamento ormai consolidato, assume la configurazione di un'azienda di credito estera operante in uno stato estero ...” (Atti parlamentari, Camera dei Deputati, VIII legislatura, 8 ottobre 1982, p. 52656).



alimentato anch'essa quelle "divisioni nel corpo ecclesiale" che – almeno a fare data dagli avvenimenti che hanno condotto al fallimento del Banco Ambrosiano - hanno contribuito a deturpare il volto della Chiesa³, e sono state tra le cause della rinuncia di Benedetto XVI al ministero petrino. La recente richiesta da parte di alcuni componenti il collegio cardinalizio dello scioglimento dello IOR, o della sua trasformazione in "banca etica", pertanto, è giunta forse amara, ma non certo inaspettata⁴. Il bilancio appena approvato dallo IOR, pertanto, potrebbe essere l'ultimo dell'Istituto nella sua attuale struttura.

L'Italia non aveva bisogno di "Vatileaks" per venire a conoscenza dell'opacità di quella gestione; degli abusi e delle violazioni della normativa bancaria; del coinvolgimento non occasionale nelle vicende più oscure (talvolta tragiche) dell'imprenditoria e della finanza nazionale e internazionale; delle implicazioni in alcuni dei più noti casi della cronaca giudiziaria, almeno dagli anni ottanta in avanti; dei legami con ambienti che essa avrebbe dovuto osteggiare; della pretesa dell'immunità giurisdizionale; della mancanza sia «di una "regolamentazione bancaria" sia del riconoscimento europeo di "equivalenza" antiriciclaggio»⁵

³ Benedetto XVI nella Omelia del Mercoledì delle Ceneri (del 13 febbraio 2013) ha affermato: «Il profeta, infine, si sofferma sulla preghiera dei sacerdoti, i quali, con le lacrime agli occhi, si rivolgono a Dio dicendo: "Non esporre la tua eredità al ludibrio e alla derisione delle genti". Perché si dovrebbe dire fra i popoli: "Dov'è il loro Dio?"» (v. 17). Questa preghiera ci fa riflettere sull'importanza della testimonianza di fede e di vita cristiana di ciascuno di noi e delle nostre comunità per manifestare il volto della Chiesa e come questo volto venga, a volte, deturpato. Penso in particolare alle colpe contro l'unità della Chiesa, alle divisioni nel corpo ecclesiale. Vivere la Quaresima in una più intensa ed evidente comunione ecclesiale, superando individualismi e rivalità, è un segno umile e prezioso per coloro che sono lontani dalla fede o indifferenti!» (http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/homilies/2013/documents/hf_ben-xvi_hom_2013_0213_ceneri_it.html).

⁴ "Carus expectatusque venisti" è il benvenuto che poteva leggere chi si accingeva a compiere operazioni ai bancomat collocati all'interno dello Stato della Città del Vaticano, di recente bloccati dalla Procura della Repubblica di Roma (si veda **A. FUCCILLO**, *I "bancomat" vaticani e la nuova "questione romana" in materia finanziaria*, in questa Rivista, n. 6 del 2013; sui problemi posti dalla legislazione antiriciclaggio si veda il contributo di **F. SGUBBI**, **D. FONDAROLI**, **A. ASTROLOGO**, **G. SILVESTRI**, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in questa Rivista, n. 9 del 2013).

⁵ Quest'ultimo passo è tratto dal documento dell'UIF (unità d'informazione Finanziaria della Banca d'Italia), *Operatività tramite POS nello Stato della Città del Vaticano*, del 10 gennaio 2013, p. 1 (<http://www.bancaditalia.it/media/chiarimenti/pos-vaticano/Vaticano-10-1-13.pdf>). Nel documento si legge ancora: "L'adeguatezza del sistema antiriciclaggio vaticano è stata valutata nel luglio 2012 dal competente organismo internazionale denominato Moneyval. Questo, pur riconoscendo i progressi compiuti, ha segnalato



necessari per l'inserimento nella *with the list* degli Stati che nell'UE consentono adeguati scambi d'informazione; della resistenza degli organi direttivi alla soggezione ai controlli interni e, da ultimo, persino ai cambiamenti di struttura voluti dal Pontefice Benedetto XVI.

Questi tratti peculiari avevano fatto dello IOR la fiduciaria prediletta «da banchieri e borghesi emergenti, proprio, cioè, da quella "gente nuova" i cui "subiti guadagni" generano orgoglio e dismisura" (Inferno, XVI, 73-74) e la cui ipocrisia in fatto di fede è massimo scandalo per ogni "spirituale"»⁶.

Gli aspetti sopra accennati non sono il frutto di supposizioni: essi hanno riscontri puntuali in iniziative dell'autorità giudiziaria italiana; in sentenze passate in giudicato dei tribunali dello Stato; in accordi tra la Santa Sede e l'Italia; in atti parlamentari⁷; nella successione di atti normativi canonici che hanno interessato lo IOR e l'Autorità di informazione finanziaria (AIF), l'autorità vaticana di controllo antiriciclaggio; nelle traversie personali di quanti erano stati chiamati a guidare l'uno e l'altra; nelle indagini in corso per riciclaggio a carico dei vertici dell'Istituto; nella concessione e nell'uso spregiudicato del passaporto diplomatico da parte di consulenti con la copertura - si dice, ma non può essere altrimenti - della Segreteria di Stato.

Quello offerto dallo IOR è uno dei segni più tangibili della distanza tra "Chiesa spirituale" e "Chiesa storica". Lo è ancora di più se - guardando a quest'ultima - si volga lo sguardo a quella parte della Curia Romana ritenuta sempre più lontana dagli ideali della prima e dalla cura degli interessi del popolo di Dio, affannata dalle lotte per il potere, interessata al proprio benessere materiale, disposta a concludere malsani

come non sia ancora provata la presenza di un effettivo regime antiriciclaggio nello Stato della Città del Vaticano".

Sul tema si veda **F. SGUBBI, D. FONDAROLI, A. ASTROLOGO, G. SILVESTRI**, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 9/2013; **G. DALLA TORRE**, *Aspetti della Giustizia Vaticana*, *ivi*, n. 18/2013, specie p. 17 ss., con richiami bibliografici alla nota 40.

⁶ Il brano, in altro contesto, è di **M. CACCIARI**, *Doppio ritratto. San Francesco in Dante e Giotto*, Adelphi, Milano, 2012, p. 15 s.

⁷ Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso eventualmente connesse, 18 settembre 1980 - 27 ottobre 1982 (Legge 22 maggio 1980, n. 204), VIII Legislatura della Repubblica italiana.

Un panorama molto articolato si rinviene nei *Resoconti stenografici* della seduta del 2 luglio 1982, per la parte relativa a *Interpellanze e interrogazioni sul caso Calvi* (*Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, VIII legislatura, 2 luglio 1982), e della seduta dell'8 ottobre 1982 per la parte relativa a *Interpellanze e interrogazioni sulla vicenda del Banco Ambrosiano* (*ibidem*).



compromessi con il potere politico ed economico.

Non è il merito di queste vicende che ora interessa, quanto piuttosto rimarcare l'incapacità delle due parti interessate nel cogliere i segnali che, per la loro evidenza, gravità e costanza imponevano da trent'anni, con dichiarata evidenza, di adottare misure strutturali di "risanamento".

2 - Beniamino Andreatta, il Banco Ambrosiano e lo IOR

Nel 1982, mentre la trattativa per la revisione del Concordato lateranense si avviava verso la fase conclusiva, la cronaca nera e quella giudiziaria registravano due episodi collegati: l'inquietante morte di Roberto Calvi e il fallimento del Banco Ambrosiano.

Il Ministro del Tesoro del governo del tempo⁸, il democristiano Beniamino Andreatta, in una seduta della Camera dei deputati dedicata alle interrogazioni parlamentari relative alla vicenda del Banco Ambrosiano, affermò che essa rappresentava

"la più grave deviazione di un'importante istituzione bancaria rispetto alle regole della professione, verificatesi in un grande paese industriale in questi ultimi 40 anni. Essa è anche il frutto di una confusione dei poteri, di influenze, di ambiti, che ha caratterizzato taluni aspetti della vita italiana di questo decennio. Al fondo di questa vicenda c'è la solita miscela, che ha caratterizzato tutti gli altri scandali della storia bancaria italiana, fatta di scorrettezze amministrative, di familiarità politiche, di legami indecifrati".

Nella vicenda era coinvolto, ancora una volta, lo IOR (era già avvenuto in quella del "finanziere Sindona", che aveva destato un serio allarme) che non riconosceva i suoi debiti diretti e/o indiretti verso le consociate estere del gruppo Ambrosiano⁹: senza perifrasi alcuna, il ministro Andreatta dichiarava, a nome del Governo di attendersi *"una chiara assunzione di responsabilità da parte dello IOR, che in alcune operazioni con il Banco Ambrosiano appare assumere la veste di socio di fatto"*¹⁰. La "polemica finanziaria, assai più pesante" della "arcaica polemica di tipo

⁸ Era in carica il primo Governo Spadolini (28 giugno 1981 - 23 agosto 1982).

⁹ Le consociate estere del gruppo Ambrosiano vantavano crediti nei confronti dello IOR e di sue patrocinate – assistite da lettere di *patronage* – dell'importo complessivo di 1.159 milioni di dollari. Lo IOR, a sostegno dell'inesistenza del debito, adduceva l'operatività delle lettere di manleva consegnate da Calvi all'arcivescovo Marcinkus.

¹⁰ *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, VIII legislatura, 2 luglio 1982, pp. 49183-49184; mio il corsivo.



immobiliaristico" che aveva segnato i rapporti con il Vaticano negli anni sessanta¹¹, assumeva da quel momento una veste ufficiale.

Il rifiuto opposto dallo IOR all'assunzione così richiesta non solo "pregiudicava largamente l'esito positivo della gestione straordinaria"¹² del Banco Ambrosiano, ma imponeva anche una battuta d'arresto alla revisione concordataria¹³. Quest'ultima evenienza spinse la Santa Sede e il governo italiano - incorrendo in anomalie d'ordine procedurale e sostanziale¹⁴ - alla stipula di un documento d'intesa e alla nomina di una commissione mista¹⁵ al fine di procedere congiuntamente all'accertamento della verità, di una verità che il governo avrebbe voluto "anche rispettosa della giustizia"¹⁶. A seguito della relazione finale della Commissione¹⁷, forse per un effetto di *moral suasion*, lo IOR e i commissari liquidatori del Banco Ambrosiano addivenivano - per motivi di ragionevolezza e di equanimità, si disse - a una composizione amichevole che, pur prevedendo la corresponsione di un considerevole importo, non comportava il riconoscimento di responsabilità alcuna dell'Istituto per i rapporti intercorsi con la controparte.

A conclusione dell'intervento richiamato poc'anzi il ministro del Tesoro confermava la convinzione del Governo che "*in termini più generali, la definizione del ruolo dello IOR nei rapporti col sistema creditizio italiano possa*

¹¹ I passi sono tratti da un brano di Gennaro Acquaviva nel volume, a cura di L. Accattoli, *La Chiesa galassia e l'ultimo concordato*, Rusconi, Milano, 1987, p. 58.

¹² "Il 23 luglio essi [i commissari liquidatori del Banco Ambrosiano] incontravano i tre esperti finanziari appena nominati dalla Santa Sede, i quali confermavano la volontà dello IOR di non pagare i debiti delle società patrocinate, né quelli diretti, sostenendo l'esistenza di lettere a firma di Calvi che, fin dal 1976, riconoscevano la natura fiduciaria di ogni deposito del Banco Ambrosiano presso lo IOR" (così il ministro Andreatta nel corso della seduta dell'8 ottobre 1982, in *Atti parlamentari*, cit., rispettivamente p. 52643 e p. 52644).

¹³ Cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, "*L'incidente I.O.R.*", in *Quaderni costituzionali*, 1983, p. 430; nello stesso senso Gennaro Acquaviva nel volume a cura di L. Accattoli, *La Chiesa galassia e l'ultimo concordato*, cit., p. 74, per il quale "le polemiche circa lo IOR furono causa decisiva".

¹⁴ Per una ricostruzione più dettagliata rinvio a **G. CASUSCELLI**, *Il Trattato del Laterano, le garanzie per gli enti centrali e la controversia sullo I.O.R.*, nel volume collettaneo *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado, Estudios en memoria del Professor Pedro Lombardia*, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1989, p. 577 ss.

¹⁵ La Commissione era composta da Agostino Gambino, Pellegrino Capaldo e Renato Dardozi per il Vaticano; Filippo Chiomenti, Mario Cattaneo e Alberto Santa Maria per lo Stato Italiano

¹⁶ Così ancora il ministro Andreatta nel corso della seduta dell'8 ottobre 1982, in *Atti parlamentari*, cit., p. 52656.

¹⁷ Il testo della relazione è stato pubblicato in versione non ufficiale da *Il Tetto*, 1985, p. 404 ss.



essere affrontata anche in sede di accordi tra Stati", e si spingeva sino a prospettare la possibilità di costituire "una filiale italiana dell'Istituto che, in quanto tale, sarebbe completamente soggetta ai controlli bancari e valutari"¹⁸.

Un autorevole testimone diretto delle trattative per la revisione del concordato lateranense ha affermato che il Governo¹⁹ avesse condizionato la stipula dell'accordo di modificazione, sia pure tacitamente, all'impegno della Santa Sede a una trattativa sulla condizione dello IOR²⁰. Non vi sono supporti documentali che comprovino quest'affermazione. È certo, però, che il Presidente del Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa, cardinale Agostino Casaroli, inviava il giorno stesso della stipula del protocollo "sugli enti ecclesiastici" una lettera "ufficiale" al Presidente del Consiglio al medesimo riguardo, nella quale, tra l'altro, affermava: "La Santa Sede conferma la sua disponibilità ad esaminare col Governo italiano questioni riguardanti le attività in Italia dell'Istituto per le Opere di Religione"²¹.

La risposta, in pari data, del Presidente del Consiglio adoperava le formule di rito per l'accettazione delle modifiche e delle interpretazioni proposte nella lettera, ma non faceva alcun cenno di accoglimento della disponibilità appena ricordata. Questo silenzio, davvero incomprensibile, era destinato a non essere più (ufficialmente) interrotto, con buona pace dell'impegno al "pieno rispetto" della reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa nei rispettivi ordini, assunto quale principio caratterizzante il nuovo accordo (art. 1).

3 – La prevenzione e la repressione dell'antiriciclaggio: i "segnali" trascurati

¹⁸ Così sempre il ministro Andreatta nel corso della seduta dell'8 ottobre 1982, in *Atti parlamentari*, cit., p. 52656; mio il corsivo.

¹⁹ Primo Governo Craxi (4 agosto 1983 - 1 agosto 1986); ad Andreatta succedeva quale Ministro del tesoro il democristiano Giovanni Gorla.

²⁰ Nel volume a cura di L. Accattoli, *La Chiesa galassia e l'ultimo concordato*, cit., afferma Gennaro Acquaviva: "Non a caso, contemporaneamente con la firma del Concordato e con la firma dell'accordo sui beni. Si chiude anche la vicenda del Banco Ambrosiano: un impegno, questo, che è stato una specie di vincolo mai detto, preliminare tuttavia alla firma del secondo accordo" (p. 54 s.).

²¹ Il brano (mio il corsivo) si legge al punto III della lettera in data 15 novembre 1984 che proponeva la modificazione di talune disposizioni delle norme formulate dalla Commissione paritetica circa gli enti e i beni ecclesiastici, e l'interpretazione di altre (in **S. BERLINGO, G. CASUSCELLI**, *Codice del diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giuffrè, Milano, 2010, p. 553). In pari data era firmato il Protocollo che approva le norme per la disciplina della materia degli enti e dei beni ecclesiastici, formulate dalla commissione paritetica anzidetta.



Nulla, dicevo, avrebbe più spinto i governi di ogni colore succedutisi dopo il 1984 ad avvalersi di quella disponibilità. Eppure, persino il giudice della legittimità - nella discussa sentenza che avrebbe sottratto lo IOR alla giurisdizione italiana (per averlo ritenuto ente centrale della Chiesa cattolica, ai sensi dell'art. 11 del Trattato lateranense), e avrebbe annullato senza rinvio il mandato di cattura emesso nei confronti di suoi dirigenti e amministratori - aveva ritenuto di fare un cenno all'ipotesi che "nella sede internazionale delle relazioni fra lo Stato italiano e la Santa Sede" si sarebbe potuta valutare la possibilità "di denuncia del detto trattato, in termini di proposizione della relativa questione politica, anche al solo fine di delimitarne oggettivamente l'attuale estensione"²².

L'affermazione a opera della Corte costituzionale del principio supremo di laicità dello Stato (sent. n. 203 del 1989) e del principio-riflesso della «distinzione tra "ordini distinti"» (sent. n. 334 del 1996), avrebbero dovuto essere di stimolo per le autorità italiane nel richiedere - con lungimiranza - congruenti modificazioni dell'Accordo del 1984 e delle norme di derivazione pattizia per la disciplina degli enti. Sull'altro versante, il prevalere nella giurisprudenza di legittimità (anche nelle pronunce a sezioni unite) dell'indirizzo restrittivo che vuole la nozione di ente centrale riservata solo agli uffici e ai collegi che costituiscono la Curia romana (e dunque non più lo IOR) avrebbe dovuto suggerire alle autorità ecclesiastiche²³ di mettere mano a una riforma volta per un verso a impedire (e a non dare adito alla repressione penale di) possibili abusi del sistema finanziario vaticano e, per altro verso, di avviare l'inevitabile processo di cooperazione internazionale in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo muovendo i primi passi con il nostro Paese.

Alla luce delle vicende che avevano avuto la "banca vaticana" tra i protagonisti, alcune novità legislative estranee all'ambito pattizio avrebbero dovuto apparire, poi, di sicuro rilievo.

²² Si veda il passo finale dei motivi della decisione, nella sent. Cass., sez. V pen., 23 luglio 1987 n. 3932.

²³ In particolare, Cass., sez. I pen., 21 maggio 2003 n. 22516, ha ritenuto che "lo Stato italiano, assumendosi pattiziamente l'obbligo di non ingerenza nei termini e nei limiti suesposti e riconoscendo l'assoluta sovranità e l'indipendenza della Chiesa cattolica in ordine all'attività spirituale e di evangelizzazione (artt. 7 co. 2 Cost., 2, 3, 5, 49, 11, 26 del Trattato e poi 1 e 2 dell'Accordo), ha peraltro conservato la propria sovranità nell'ordine temporale, in particolare 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".



Sul piano del diritto interno, già l'art. 648-bis c.p.²⁴ aveva introdotto l'ipotesi delittuosa di riciclaggio, a tutela del bene giuridico del patrimonio; e l'art. 648-ter c.p.²⁵ avrebbe in seguito disciplinato quale reato plurioffensivo - a tutela dell'amministrazione della giustizia, come pure dell'ordine economico, dell'ordine pubblico, del risparmio - l'ipotesi delittuosa di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita. Anche l'introduzione di consistenti limiti al trasferimento di denaro contante avrebbe assunto un rilievo non minore²⁶.

Sul piano del diritto comunitario, tre direttive europee si sarebbero occupate dell'antiriciclaggio, per la diffusa consapevolezza della gravità e dell'ampiezza del fenomeno: la prima ha introdotto l'obbligo delle "registrazioni"²⁷; la seconda ha esteso gli obblighi antiriciclaggio ai "professionisti"²⁸; la terza, infine, ha introdotto un nuovo approccio alla prevenzione e contrasto del riciclaggio basato, anche, sulla "collaborazione attiva" di banche, intermediari finanziari, assicurazioni e professionisti²⁹.

Non era difficile prevedere, dunque, che la magistratura italiana inquirente avrebbe prestato per l'innanzi un'attenzione nei confronti dello IOR ancora più intensa e più incisiva.

4 - Le (impreviste, ma prevedibili) conseguenze dell'adozione dell'euro

La diffusione e l'intensificazione della lotta al riciclaggio non erano dunque sufficienti a sollecitare le parti a rivedere la disciplina pattizia, dando seguito alla disponibilità formalmente manifestata. Se la politica ecclesiastica di casa nostra indugiava nell'inerzia, la politica monetaria

²⁴ Inserito dall'art. 3 d.l. n. 591 del 1978, è stato successivamente modificato dalla l. n. 55 del 1990. Il testo originario della disposizione del 1978 individuava come "reati presupposti" del riciclaggio esclusivamente "rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione"; la modifica del 1990 estendeva i reati presupposti ai "delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope".

²⁵ Inserito dall'art. 24 l. n. 55 del 1990, e successivamente sostituito dall'art. 5 l. n. 328 del 1993 che ratificava la "Convenzione sul riciclaggio", ha ampliato il numero dei "reati presupposti" a cui si applica il reato di riciclaggio (e ricettazione) con l'aggiunta di tutti i delitti non colposi.

²⁶ Con il d.l. n. 143 del 1991, convertito con modificazioni nella l. n. 197 del 1991 (la c.d. *legge Falcone*).

²⁷ Direttiva n. 91/308/CE, recepita in Italia con l. n. 197 del 1991.

²⁸ Direttiva n. 2001/97/CE, recepita in Italia con l. n. 56 del 2004.

²⁹ Direttiva n. 2005/60/CE, recepita in Italia con d.lgs. n. 231 del 2007.



europea si apprestava, però, a fare i conti in modo diretto e ben più efficace con le resistenze e le opacità delle vicende vaticane e italiane.

Lo Stato della Città del Vaticano (SCV) - con la convenzione monetaria stipulata il 29 dicembre 2000 con la (allora) Comunità Europea, nell'occasione rappresentata dall'Italia - adottava anch'esso l'euro quale propria moneta³⁰, impegnandosi al rispetto di talune condizioni, e otteneva per gli

"enti finanziari aventi sede nella Città del Vaticano (...) l'accesso ai sistemi di pagamento dell'area euro sulla base di termini e condizioni appositamente determinati dalla Banca d'Italia con il consenso della Banca Centrale Europea" (art. 10).

Per questa via gli enti finanziari vaticani entravano in uno spazio giuridico contraddistinto dalla soggezione a vigilanza e controlli, di tipo amministrativo, esercitati da soggetti "terzi" rispetto all'ordinamento vaticano e all'ordinamento canonico.

La materia era poi regolata dalla Convenzione del 17 dicembre 2009 tra l'Unione europea - questa volta rappresentata dalla Commissione europea, e ancora dalla Repubblica Italiana - e lo SCV. Quest'ultimo si è impegnato a

"adottare tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti, per attuare gli atti giuridici e le norme UE elencati nell'allegato alla presente convenzione, in materia di (...) b) prevenzione del riciclaggio di denaro (...)" (art. 8).

La novità di maggior rilievo apportata da questa seconda convenzione consisteva nella soggezione dello SCV a controlli di natura giurisdizionale affidati a un organo giudiziario terzo. Le parti, infatti, riconoscevano alla Corte di giustizia dell'Unione europea "la competenza esclusiva per la risoluzione delle controversie tra le parti derivanti dall'applicazione della presente convenzione e che non possano essere risolte in seno al comitato misto" (art. 10.1); e riconoscevano che la sentenza della Corte sarebbe stata "obbligatoria per le parti, che devono, adottano [*sic!*] le misure necessarie per conformarsi entro il termine fissato dalla Corte nella sentenza stessa"

³⁰ La convenzione tra la Repubblica Italiana e lo SCV conclusa il 3 dicembre 1991 (oggi abrogata) già prevedeva, tra l'altro, all'art. 3, che le monete vaticane e le monete italiane avessero, rispettivamente, nel territorio italiano e nella Città del Vaticano, identico corso legale e potere liberatorio nei rapporti tra i privati e in quelli con le pubbliche casse.

La Legge monetaria n. CCCLVII del 26 luglio 2001 dello SCV avrebbe poi conferito corso legale alle banconote e alle monete espresse in euro a decorrere dal 1° gennaio 2002.



(art. 10.2)³¹.

Va dunque registrata l'inattesa rinuncia della S. Sede alla "esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano" (art. 3, primo comma, del Trattato lateranense) in campo monetario, avendo essa eccezionalmente acconsentito alle limitazioni e alle ingerenze derivanti dalle due convenzioni monetarie, segnatamente nella fase attuativa³².

Lo SCV e la S. Sede sono così sottoposti alla potestà ispettiva del Moneyval, una Divisione del Consiglio d'Europa che si occupa della valutazione dei sistemi antiriciclaggio dei Paesi membri e "suggerisce" i migliori standard di vigilanza e trasparenza finanziaria³³.

³¹ Questa seconda Convenzione prevede, tra l'altro, "l'introduzione di presidi in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo" (art. 8).

In esecuzione di essa, lo SCV ha emanato: la L.v. n. CXXVII del 2010 (entrata in vigore il 1° aprile 2011) concernente per l'appunto la prevenzione e il contrasto del riciclaggio dei proventi delle attività criminose e del finanziamento del terrorismo, modificata a meno di un mese di distanza dal decreto 25 gennaio 2012 n. CLIX del Presidente del Governatorato; la n. CXXX relativa ai tagli, alle specifiche, alla riproduzione, alla sostituzione e al ritiro delle banconote in euro e relativa all'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro; la n. CXXXVIII sulla frode e contraffazione delle banconote e monete in euro; la n. CXXIX riguardante la faccia, i valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione.

Il processo di elaborazione delle citate leggi è stato condotto con l'assistenza del Comitato misto, previsto dall'art. 11 della Convenzione monetaria, composto da rappresentanti dello SCV e dell'Unione Europea. La delegazione dell'Unione Europea era costituita, a sua volta, da rappresentanti della Commissione e della Repubblica italiana, nonché da rappresentanti della Banca centrale europea: si veda al riguardo il comunicato della Segreteria di Stato del 30 dicembre 2011.

³² Con Lettera Apostolica in forma di "*Motu Proprio*" del 30 dicembre 2010, il Pontefice ha stabilito che la sopra citata L.v. n. CXXVII del 2010 abbia vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede, tra i quali lo IOR, ove essi svolgano le attività di cui all'art. 2 della medesima legge. Col predetto *Motu Proprio* il Pontefice ha inoltre costituito l'AIF, conferendole la personalità giuridica canonica pubblica e la personalità civile vaticana. Approvandone lo Statuto ha stabilito altresì che l'AIF eserciti i suoi compiti nei confronti dei dicasteri della Curia romana e di tutti gli organismi ed enti prima indicati; ha infine delegato, limitatamente alle ipotesi delittuose di cui alla suddetta legge, i competenti organi giudiziari dello SCV a esercitare la giurisdizione penale.

³³ Il 2 luglio 2012 il Moneyval ha pubblicato la sua prima relazione di valutazione sull'attuazione da parte dello SCV delle norme internazionali ed europee finalizzate a combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. I valutatori europei hanno (tra l'altro) riscontrato la permanenza di carenze tecniche; suggerito di rafforzare la base legislativa per la vigilanza; mosso rilievi in ordine alla mancanza di chiarezza circa il ruolo, la responsabilità e l'indipendenza dell'AIF anche in relazione all'omesso monitoraggio di 46 organizzazioni non-profit operanti all'interno dello SCV, con riferimento alle quali non è previsto alcun accesso dell'AIF ai libri e registri finanziari.



5 – L'antiriciclaggio vaticano e lo scontro sull'efficacia retroattiva del dovere di trasparenza bancaria

Le norme in materia di trasparenza bancaria, adottate dalla Santa Sede per effetto delle pressioni dell'UE, entravano in vigore il 1° aprile 2011; ma – nel bel mezzo d'indagini condotte dalla Procura della Repubblica di Roma, che concernevano lo stesso direttore della banca vaticana³⁴ - l'AIF (in contrasto con lo IOR) riteneva che avessero efficacia retroattiva e che quindi andassero applicate non soltanto ai rapporti e alle operazioni posti in essere dopo l'entrata in vigore della stessa³⁵. Di conseguenza, i soggetti obbligati alla comunicazione delle informazioni all'AIF (tra cui, per l'appunto, lo IOR) avrebbero dovuto "rispondere pienamente e rapidamente" (art. 32, secondo comma, L.v. n. CXXVII del 2010) anche alle richieste relative ai rapporti e alle operazioni condotte prima dell'entrata in vigore della legge, negando qualsiasi rilievo al discrimine temporale del 1° aprile 2011.

Balza agli occhi che la risposta positiva al quesito teorico sulla retroattività della legge in questione avrebbe avuto conseguenze pratiche destabilizzanti del sistema finanziario vaticano: per questa ragione conservatori e riformatori si sono misurati e scontrati con ogni mezzo. La risposta, alla fine, è stata negativa (e forse il realismo non poteva consentire che fosse altrimenti), benché la *ratio legis* (ossia l'adeguamento al canone della trasparenza per rendere efficaci ed effettivi la prevenzione

Agli istituti finanziari con sede nello SCV (categoria non meglio individuata, ma della quale può ritenersi facciano parte l'APSA, ossia l'Amministrazione del patrimonio della Sede apostolica, e lo IOR, ossia l'Istituto per le opere di religione) è inoltre concesso l'ingresso nei sistemi di regolamento interbancario e di pagamento dell'area euro sulla base dei termini e delle condizioni determinati dalla Banca d'Italia con il consenso della Banca Centrale Europea (art. 9), che dunque esercita un potere di vigilanza.

³⁴ Una sommaria ricostruzione della complessa e delicata vicenda può leggersi all'url <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/01/31/lo-ior-si-fa-beffe-dellitalia/187870/>.

³⁵ L'art. 32, primo comma, della L.v. n. CXXVII del 2010 prescrive che i soggetti di cui all'art. 2, tenuti alla lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, "avuto riguardo ai rapporti continuativi o d'affari instaurati e alle operazioni eseguite, conservano, per un periodo di cinque anni dalla cessazione del rapporto o dall'esecuzione dell'operazione, la copia dei documenti richiesti, le informazioni acquisite, le scritture e le registrazioni eseguite nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica, affinché possano essere utilizzati per qualsiasi indagine o analisi su eventuali operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo". Il comma successivo prescrive poi che quegli stessi soggetti "devono adottare sistemi che consentano loro di rispondere pienamente e rapidamente a qualsiasi richiesta di informazioni proveniente dall'Autorità di Informazione Finanziaria relativamente alle operazioni e ai rapporti continuativi o d'affari da essi intrattenuti nel corso degli ultimi cinque anni".



e il contrasto delle attività illegali in campo finanziario, e per dare un'immagine della Chiesa cattolica più aderente alla sua missione) deponesse a favore della sussistenza dell'obbligo dei soggetti interessati a comunicare all'AIF tutti i dati di cui erano comunque in possesso, anche se relativi al quinquennio precedente.

Sopiti i sussulti dell'avvio, il 22 maggio appena trascorso, data della presentazione del primo Rapporto annuale dell'AIF, Potrebbe segnare l'inizio di una nuova fase della finanza vaticana. Il rapporto conferma, tra l'altro, che lo IOR è sottoposto alla normativa vigente e alla vigilanza dell'AIF, e che è in corso un censimento dei conti correnti dello IOR per avere un quadro chiaro della situazione. I risultati sono attesi nei prossimi mesi³⁶.

6 – Un'occasione sprecata

Con ritardo e difficoltà notevoli la Santa Sede, spinta dall'UE e dall'adozione dell'euro, ha fatto imboccare anche allo IOR (apparso restio, se non recalcitrante) la strada della trasparenza; con altrettanto ritardo l'Italia è giunta a fare compiere alla Banca d'Italia, in nome dell'UE, quei controlli che mai aveva voluto o potuto esercitare "in nome proprio", nell'esercizio della sua sovranità e a tutela del bene protetto dalla normativa antiriciclaggio.

È una colpa che ricade al di qua e al di là del Tevere il non avere fatto in modo che le parti giungessero a questo risultato di propria iniziativa, con il ricorso a strumenti giuridici pattizi nella loro disponibilità, e abbiano così sprecato l'occasione di una scelta riformatrice

³⁶ Le notizie sono ricavate da http://it.radiovaticana.va/news/2013/05/22/rapporto_aif:_santa_sede_rafforza_impegno_per_la_trasparenza/it1-694520.

L'attività di informazione finanziaria, si legge nel rapporto, si articola in tre fasi fondamentali: raccolta delle segnalazioni di transazioni sospette; analisi e approfondimento delle segnalazioni; trasmissione di rapporti al Promotore di Giustizia. Una parte del rapporto è dedicata alle statistiche relative alle segnalazioni di attività sospette, che sono state 6 nel 2012, una nel 2011: un segnale, si è detto, che il sistema va "costantemente migliorando". Vi sono state, inoltre, nel 2012 tre richieste di informazioni aggiuntive ai soggetti segnalanti; sono state due le richieste di informazioni ad autorità interne, e due i Rapporti al Promotore di Giustizia.

Per quanto riguarda la collaborazione a livello internazionale, infine, nel 2012 c'è stata una richiesta di informazioni ad autorità estere e tre ricevute da autorità estere. L'ultima statistica del rapporto riguarda il trasporto transfrontaliero di denaro contante, di cui c'è obbligo di dichiarazione quando si tratta di un valore pari o superiore a 10 mila euro. Nel 2012, informa il documento, ci sono state 598 dichiarazioni in entrata (658 nel 2011) e 1782 in uscita (1894 nel 2011).



libera da tutele e condizionamenti esterni: eppure ambedue hanno levato a ogni piè sospinto la bandiera della “reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo ed il bene del Paese”.

La collaborazione (verrebbe da dire la “sana collaborazione”) richiede che vi siano “programmi” di un qualche respiro, e i programmi rappresentano l’esito di scelte maturate sul presupposto dell’indirizzo politico che in forma chiara e palese le forze di maggioranza intendono perseguire, con l’approvazione e il controllo parlamentari. Come ampiamente dimostra la vicenda dello IOR, le relazioni della nostra repubblica (democratica e laica) con le confessioni religiose sono state spesso, al contrario, il frutto di un indirizzo rimasto da troppo tempo vago, oscuro, se non del tutto assente³⁷: per questa via, nel volgere di pochi anni, l’apparente carattere occasionale, disorganico di molti interventi dei pubblici poteri, asseritamente mirati a dare attuazione al principio della “laicità positiva”, ha finito con il deformare il rapporto di collaborazione fino a fargli assumere, non di rado, la connotazione di un rapporto di scambio.

ABSTRACT

The IOR and wasted opportunities

Following the choice of joining the Euro, the Vatican City State has been obliged to comply with the European Union rules against money laundering and has become subject to the European court of justice.

The praxis followed by the IOR in the carrying out of bank activities has called once more for management transparency. This need for clear

³⁷ Considerazioni analoghe possono essere avanzate anche in ordine alle vicende dell’attuazione dell’art. 8 dell’Accordo del 1984, in materia matrimoniale: come ha ricordato **R. ASTORRI**, *Stato e Chiesa in Italia: dalla revisione concordataria alla “seconda repubblica”*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1994, p. 54, “il progetto di legge, elaborato da una commissione, formalmente statale, ma della quale facevano parte anche esperti di fiducia della S. Sede, era stato presentato nel 1987 alla Camera dei Deputati, è decaduto per la fine della legislatura, e non è stato più ripresentato”. Analoga sorte sarebbe poi toccata al disegno di legge n. 1610 d’iniziativa della sen. Casellati, presentato il 17 luglio 2002 nel corso della XIV legislatura. Manca poco al compimento del trentesimo anniversario dell’abrogazione dell’art. 34 del Concordato lateranense, e studiosi e operatori del diritto devono ancora misurarsi con l’applicazione della l. n. 847 del 1929 e con i suoi esiti incerti e controversi.



operations has instigated the intervention of Moneyval, which suggestions have to be implemented in order to avoid the inclusion in the 'black list'.

In the past, similar issues were raised by the IOR's activities in Italy and in 1985 the Holy See declared its availability in finding an agreement on the subject with the Italian government.

This chance of finding an amicable solution to these issues was wasted by the lack of a clear political purpose in both the Italian government and the Holy See.