

Papa Francesco ha istituito un nuovo Dicastero della Curia romana per l'economia

Una nuova struttura di coordinamento per gli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano è stata istituita lo scorso 24 febbraio da Papa Francesco.

Viene attivato il Consiglio per l'economia, con il compito di sorvegliare la gestione economica e di vigilare sulle strutture e sulle attività amministrative e finanziarie dei Dicasteri della Curia romana e delle istituzioni collegate con la Santa Sede e della Città del Vaticano. Viene anche istituito un nuovo Dicastero della Curia romana, la Segreteria per l'economia, che risponde direttamente al Papa e attua il controllo economico e la vigilanza sugli enti, sovrintendendo alle politiche ed alle procedure relative agli acquisti e all'adeguata allocazione delle risorse umane. Con la specifica funzione di svolgere la revisione contabile (audit) è prevista la figura di un Revisore generale. La riforma della Chiesa e delle sue strutture di governo voluta da Papa Francesco, dopo una prima fase di analisi dello stato della situazione ad opera di specifiche Commissioni referenti e di studio, passa ora alla fase più operativa, incidendo direttamente anche sul sistema di governance economica e finanziaria della Santa Sede.

Alessio SARAI è laureato con lode in giurisprudenza all'Università di Cagliari, ha conseguito il Dottorato di ricerca in Diritto dell'attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubblica. Ha quindi svolto gli studi canonistici presso la Pontificia Università Lateranense, dove ha conseguito la licenza ed il dottorato *summa cum laude*, specializzandosi in diritto dello Stato della Città del Vaticano. È direttore responsabile e ideatore del sito internet "www.iuscanonicum.it". Attualmente lavora come Viceprefetto aggiunto presso la Direzione centrale degli affari dei culti del Ministero dell'Interno.

NUOVA GOVERNANCE FINANZIARIA PER LA SANTA SEDE

di Alessio SARAI

Prosegue con decisione l'opera riformatrice voluta da Papa Francesco nella gestione finanziaria della Santa Sede. Il processo già era stato avviato in verità con Benedetto XVI: durante il Pontificato di Ratzinger era stata infatti promulgata la **legge vaticana 30 dicembre 2010, n. CXXVII**, in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio⁽¹⁾. **La normativa in esame ha previsto tra l'altro l'introduzione di importanti fattispecie repressive di illeciti in campo finanziario**; è venuta inoltre a disciplinare le funzioni dell'Autorità di informazione finanziaria (AIF), specifico organo in materia di vigilanza e trasparenza istituito con il Motu proprio "La sede apostolica", emanato da Benedetto XVI contestualmente alla legge antiriciclaggio⁽²⁾.

L'originaria disciplina del 2010 è andata poi modificandosi, ricevendo un ulteriore forte impulso dall'adesione della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano (SCV) al sistema di Moneyval, organo di valutazione internazionale indipendente che esamina e certifica l'affidabilità e l'efficacia dei sistemi di controllo interni sulla gestione finanziaria⁽³⁾. Un primo rapporto dell'organismo di valutazione internazionale del 4 luglio 2012⁽⁴⁾, oltre a ripetuti apprezzamenti per i forti progressi fatti in poco tempo dalla Santa Sede in questo settore, dettava anche alcuni indirizzi da seguire per migliorare il sistema, auspicando tra l'altro l'attribuzione di poteri più incisivi per l'AIF e una maggiore possibilità di controllo e di trasparenza nei confronti delle principali istituzioni finanziarie della Santa Sede, l'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e l'Amministrazione per il Patrimonio della Sede Apostolica (APSA).

In questo contesto, il 13 marzo 2013 viene eletto Vescovo di Roma Jorge Mario Bergoglio che si dimostra fin da subito particolarmente attento ad un complessivo progetto di riforma della Chiesa, anche attraverso nuove forme giuridiche e istituzionali di organizzazione della Curia romana, senza trascurare gli aspetti relativi ad una più trasparente ed efficiente gestione finanziaria.

Prosegue quindi con più slancio l'opera di adeguamento della normativa vaticana in materia di prevenzione e contrasto degli illeciti finanziari. Vengono emanate le leggi 13 luglio 2013, nn. VIII e IX⁽⁵⁾ relative ad importanti modifiche del sistema penale e sanzionatorio vaticano, che contengono tra l'altro **una stretta sui reati finanziari, maggiori strumenti di tutela e l'estensione della responsabilità alle persone giuridiche**. Insieme alle citate leggi, il Papa promulga il Motu proprio "Ai nostri tempi"⁽⁶⁾ che fra l'altro, ai fini di una più estesa tutela penale, prevede l'equiparazione tra i pubblici ufficiali dello Stato (art. 207 cod. pen. vaticano) e quanti svolgono funzioni per conto della Santa Sede.

A neanche un mese di distanza, l'8 agosto 2013 viene emanato da Papa Francesco il nuovo Motu proprio "La promozione dello sviluppo"⁽⁷⁾, che comporta un deciso salto di qualità per il complessivo sistema dei controlli e della vigilanza in campo economico, pur ponendosi espressamente "in continuità con l'azione già intrapresa in questo ambito a partire dal Motu proprio del 30 dicembre 2013 di Benedetto XVI". **Si dispone in termini generali che i Dicasteri della Curia romana e tutti gli organismi dipendenti dalla Santa Sede, nonché le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello SCV, sono tenuti ad osservare le disposizioni vaticane in materia di vigilanza prudenziale prevista per tutti gli enti che svolgono attività di natura finanziaria**⁽⁸⁾: tale funzione di vigilanza è confermata (e ampliata) in capo all'AIF. Ai fini di coordinare l'azione delle diverse autorità della Santa Sede e dello SCV che hanno competenza sulla materia, viene quindi istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF).

Collegato al Motu proprio, nella stessa data dell'8 agosto è stato emanato il decreto del Presidente del Governatorato n. XI, in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, poi confermato dalla legge 8 ottobre 2013, n. XVIII⁽⁹⁾. La legge citata pone

nuove ulteriori norme sulla materia, riscrivendo in parte i contenuti della legge n. CXXVII del 2010, tra l'altro allargando ulteriormente il potere di controllo e di vigilanza dell'AIF, così come specificamente richiesto dal rapporto Moneyval del luglio 2012.

A seguito delle ampliate competenze dell'AIF, Papa Francesco con Motu proprio del 15 novembre 2013 ne approva il nuovo statuto⁽¹⁰⁾, proprio per rafforzare le iniziative già prese allo scopo di prevenire e combattere sempre meglio eventuali attività illecite nel settore economico-finanziario.

Ai sensi del citato statuto, l'Autorità svolge oggi, in piena autonomia ed indipendenza, le seguenti funzioni: a) vigilanza e regolamentazione a fini prudenziali degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria; b) vigilanza e regolamentazione al fine della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; c) informazione finanziaria.

Dal punto di vista strutturale, l'Autorità si articola in tre organi (Presidente, Consiglio direttivo e Direttore) e resta suddivisa in due uffici, uno per la vigilanza e la regolamentazione e un altro per l'informazione finanziaria. L'Autorità stessa è chiamata attraverso specifiche norme interne a garantire la separazione operativa fra la funzione di vigilanza e regolamentazione e quella di informazione finanziaria.

Dal 3 luglio 2013 l'AIF è membro del Gruppo Egmont⁽¹¹⁾. Ha stipulato Protocolli d'intesa per lo scambio internazionale di informazioni con diverse unità di informazione di altri Stati, tra i quali Australia, Belgio, Cipro, Germania, Italia, Paesi Bassi, Principato di Monaco, Spagna, Slovenia e Stati Uniti d'America.

Frattanto, il 9 dicembre 2013 è stato pubblicato un nuovo rapporto Moneyval⁽¹²⁾ che analizza gli sviluppi e gli adeguamenti del complessivo sistema dei controlli finanziari della Santa Sede e dello SCV, alla luce dei rilievi e delle raccomandazioni espresse nel precedente rapporto del luglio del 2012. L'organo di valutazione internazionale dunque prende in esame gli ulteriori importanti passi in avanti compiuti in questo delicato settore da parte della Santa Sede. Il documento dà atto che, dopo l'adozione del precedente rapporto, *"notevoli sforzi sono stati fatti dalle autorità della Santa Sede e dello SCV per attuare le raccomandazioni formulate dal gruppo di valutazione: misure legislative e istituzionali di ampio respiro sono state poste in essere per adeguare il sistema in tutti i settori (sotto il profilo giuridico-legale e finanziario)"*⁽¹³⁾. Il rapporto Moneyval passa poi in rassegna in maniera dettagliata i singoli punti prescritti dalle direttive chiave per verificarne lo stato di attuazione, concludendo poi con una serie di ulteriori indicazioni per il futuro: il processo infatti è visto in continuo divenire, in un'ottica di costante attenzione per la prevenzione ed il contrasto di possibili illeciti finanziari.

In particolare, secondo il rapporto del dicembre 2013, la revisione della legge anticiclaggio ha apportato una serie di miglioramenti alle esigenze di natura preventiva che in precedenza avevano dato luogo ad alcune specifiche criticità. **In questo quadro di riferimento anche lo IOR ha condotto un processo interno di verifica del proprio database clienti:** a seguito di queste operazioni, le categorie di quanti possono avere un conto aperto presso l'Istituto sono state ridefinite e pubblicate sul sito *web*, attivato *ex novo* per garantire esigenze di pubblicità e trasparenza.

La materia della vigilanza finanziaria e il relativo regime normativo è stato completamente innovato e, sulla scorta delle raccomanda-

zioni formulate nel precedente rapporto Moneyval, è stato creato un sistema-quadro di vigilanza e di regolamentazione prudenziale per le istituzioni finanziarie, anche attraverso il già ricordato rafforzamento dei poteri dell'AIF, in particolare in relazione alla facoltà di svolgere ispezioni e controlli a campione e ai nuovi compiti di vigilanza prudenziale.

Per questo, il giudizio dei valutatori internazionali dà espressamente atto che *"molto lavoro è stato fatto in breve tempo per soddisfare la maggior parte delle raccomandazioni tecniche Moneyval"*⁽¹⁴⁾. Le ultime riforme – secondo il rapporto – hanno tuttavia ancora bisogno di tempo per verificarne l'effettiva portata applicativa.

Al di là dei menzionati interventi specifici sulla disciplina legale del sistema anticiclaggio e per la prevenzione ed il contrasto degli illeciti in materia finanziaria, Papa Francesco ha dato un impulso fondamentale nel ridisegnare complessivamente l'architettura istituzionale della *governance* del sistema finanziario della Santa Sede e dello SCV, nell'ambito di una più generale riforma della Chiesa e delle sue strutture centrali.

Fin da subito il Papa, riprendendo un suggerimento emerso nel corso delle Congregazioni generali precedenti al Conclave, ha costituito un Consiglio di otto cardinali per consigliarlo nel governo della Chiesa universale e per studiare un progetto di revisione della Costituzione Apostolica "Pastor bonus" sulla Curia romana⁽¹⁵⁾.

Per quanto riguarda nello specifico gli affari relativi alla gestione finanziaria, Papa Francesco ha voluto costituire una specifica Commissione referente di studio e di indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede⁽¹⁶⁾. La Commissione nasce con la funzione di raccogliere informazioni, riferire al Papa e cooperare con il Consiglio dei cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della Santa Sede (istituzione già esistente), proprio al fine di predisporre una serie di riforme per una semplificazione e razionalizzazione dei vari organismi esistenti e ad una più attenta programmazione delle attività economiche di tutte le Amministrazioni vaticane. La stessa Commissione è stata chiamata ad offrire il supporto tecnico della consulenza specialistica e ad elaborare soluzioni strategiche di miglioramento, atte ad evitare dispendi di risorse economiche, a favorire la trasparenza nei processi di acquisizione di beni e servizi, a perfezionare l'amministrazione del patrimonio mobiliare e immobiliare, ad operare con sempre maggiore prudenza in ambito finanziario, ad assicurare una corretta applicazione dei principi contabili.

In relazione allo IOR, il 24 giugno 2013 il Papa ha istituito una Pontificia Commissione⁽¹⁷⁾ incaricata di redigere un rapporto esaustivo circa la sua posizione giuridica e le sue attività, per consentire una migliore armonizzazione dell'Istituto con la missione della Chiesa universale e della Sede Apostolica, nel contesto più generale delle riforme delle istituzioni che danno ausilio alla Sede Apostolica. **Il compito della Commissione è infatti quello di raccogliere informazioni e presentare al Pontefice un rapporto in vista di una riforma dello IOR.** Non è stata fissata alcuna scadenza circa la redazione del rapporto finale. La gestione ed il governo dello IOR continuano frattanto secondo gli assetti in vigore: pertanto resta operativa la Commissione cardinalizia di vigilanza sull'Istituto (prevista dagli artt. 5-8 del vigente statuto IOR⁽¹⁸⁾), la cui composizione è stata peraltro rinnovata da Papa Francesco nello scorso gennaio.

Anche a seguito dei risultati dei lavori della Commissione di studio sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa e della consultazione con il (nuovo) Consiglio dei cardinali per la riforma della Curia, oltre che del (preesistente) Consiglio dei cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della Santa Sede, con Motu proprio del 24 febbraio 2014 **il Papa costituisce una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello SCV⁽¹⁹⁾. La nuova istituzione si articola in un Consiglio per l'economia, una Segreteria per l'economia e un Revisore generale.**

Il Consiglio per l'economia, composto di quindici membri e presieduto da un cardinale coordinatore, assume il compito di sorvegliare la gestione economica e di vigilare sulle strutture e sulle attività amministrative e finanziarie dei Dicasteri della Curia romana e delle istituzioni collegate con la Santa Sede e dello SCV.

La Segreteria è istituita come vero e proprio nuovo Dicastero della Curia romana: presieduta da un cardinale Prefetto, che opera in collaborazione con il Segretario di Stato, ha il compito di attuare il controllo economico e la vigilanza su tutte le strutture della Curia romana e delle istituzioni collegate alla Santa Sede e allo SCV, come pure le politiche e le procedure relative agli acquisti e all'adeguata allocazione delle risorse umane, nel rispetto delle competenze proprie di ciascun ente. Il Revisore generale, nominato dal Papa, ha il compito di svolgere la revisione contabile (*audit*).

Con la nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi così istituita, si apre ora la questione del suo rapporto con tutte le altre articolazioni della Curia romana e dello SCV già esistenti e che in qualche modo hanno a vario titolo competenze in materia, prime fra tutte l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA), la Prefettura degli Affari Economici della Santa Sede (PAESS), il Governatorato dello SCV e l'Istituto per le Opere di Religione (IOR). L'evoluzione potrebbe essere assai verosimilmente nel senso di semplificare le competenze e unificare i centri di responsabilità, facendo della nuova struttura l'unico Dicastero di riferimento in materia economica.

Maggiori elementi di chiarificazione arriveranno forse già con la definizione degli statuti del nuovo organismo che dovranno essere approvati dal Papa. Ma certamente un assetto più complessivo verrà con la più generale rivisitazione dell'attuale struttura della Curia romana, a cui sta lavorando il Consiglio degli otto cardinali. ©

NOTE

1. Legge 30 dicembre 2010, n. CXXVII, concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo, in AAS Suppl., 81 (2010), p. 167-201.
2. BENEDETTO XVI, Lettera apostolica in forma di Motu proprio per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario "La sede apostolica", 30 dicembre 2010, in AAS, 103 (2011), p. 7-8.
3. Moneyval è il principale organo di monitoraggio riconosciuto a livello europeo in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo. L'organismo nasce nel 1997 nell'ambito del Consiglio d'Europa, per fornire una valutazione indipendente agli Stati che vi si sottopongono. La Santa Sede il 24 febbraio 2011 ha inoltrato domanda di adesione al Segretariato generale del Consiglio d'Europa: il Comitato dei ministri ha accolto la domanda il 6 aprile 2012.
4. COUNCIL OF EUROPE - COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM, Mutual evaluation report - The Holy See (including Vatican City State), Moneyval (2012) 17, 4 luglio 2012, pubblicato in inglese sul sito internet ufficiale del Consiglio d'Europa,

pa, url <<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval>>. Il documento è stato adottato nell'ambito della 39a riunione plenaria del Comitato Moneyval a Strasburgo.

5. Legge 11 luglio 2013, n. VIII (Norme complementari in materia penale); legge 11 luglio 2013, n. IX (Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale). Il testo è disponibile sul sito internet del Governatorato dello SCV, url <<http://www.vatican-state.va/content/vaticanstate/it/stato-e-governo/legislazione-e-normativa/normativa-in-materia-penale-e-amministrativa.html>>. Le norme in questione sono già state oggetto di commento su questa rivista (nn. 3-4/2013).
6. FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale "Ai nostri tempi", 11 luglio 2013, su L'Osservatore Romano, 12 luglio 2013, p. 7.
7. FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa "La promozione dello sviluppo", 8 agosto 2013, su L'Osservatore Romano, 9 agosto 2013, p. 1.
8. Art. 1, lett. c), Motu proprio "La promozione dello sviluppo", cit.
9. Legge 8 ottobre 2013, n. XVIII, di conferma del decreto del Presidente del Governatorato dello SCV, n. CLIX, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del 30 dicembre 2010, n. CXXVII. Il testo del provvedimento è disponibile sul sito internet del Governatorato dello SCV, url <<http://www.vaticanstate.va/content/vaticanstate/it/stato-e-governo/legislazione-e-normativa/normativa-in-materia-penale-e-amministrativa.html>>. Il rapporto tra il decreto del presidente del Governatorato e la legge vaticana è sostanzialmente analogo a quello tra il decreto-legge e la legge italiana, nel senso che il decreto ha natura urgente e provvisoria e necessita di una legge che ne stabilizzi gli effetti: cfr. sul punto art. 7, comma 2, legge fondamentale dello SCV, 26 novembre 2000, in AAS Suppl., 71 (2000), p. 75-83.
10. FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio con la quale è approvato il nuovo Statuto dell'Autorità di informazione finanziaria, 15 novembre 2013, su L'Osservatore Romano, 18-19 novembre 2013, p. 7.
11. Il Gruppo Egmond è la rete informale delle Unità di informazione finanziaria (UIF) operanti nei diversi Stati. Prende il suo nome dall'Egmont Palace Arenberg a Bruxelles, in Belgio, dove si è riunito la prima volta. Il Gruppo promuove incontri regolari tra le Unità nazionali per sviluppare attività comuni e attivare una collaborazione tra i suoi membri, in particolare in materia di scambio di informazioni, formazione e condivisione di competenze.
12. COUNCIL OF EUROPE - COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM, The Holy See (including Vatican City State), Progress report and written analysis by the Secretariat of Core and Key Recommendations, 9 dicembre 2013, pubblicato in inglese sul sito internet del Consiglio d'Europa, url <<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval>>.
13. Punto n. 8, Rapporto Moneyval, 9 dicembre 2013, cit.
14. Punto n. 128, Rapporto Moneyval, 9 dicembre 2013, cit.
15. FRANCESCO, Chirografo con il quale viene istituito un Consiglio di Cardinali per aiutare il Santo Padre nel governo della chiesa universale e per studiare un progetto di revisione della Costituzione apostolica "Pastor bonus" sulla Curia romana, 28 settembre 2013, in Bollettino Sala stampa della Santa Sede B0622, 30 settembre 2013. Il Consiglio in realtà già esisteva di fatto da quando era ne era stata annunciata la relativa istituzione il 13 aprile 2013.
16. FRANCESCO, Chirografo per l'istituzione di una Pontificia commissione referente di studio e di indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-organizzativa della Santa Sede, 18 luglio 2013, in Bollettino Sala stampa della Santa Sede B0473, 19 luglio 2013.
17. FRANCESCO, Chirografo per l'istituzione di una Pontificia Commissione referente sull'Istituto per le Opere di Religione, 24 giugno 2013, in Bollettino Sala stampa della Santa Sede B0423, 26 giugno 2013.
18. GIOVANNI PAOLO II, Chirografo con il quale viene data nuova configurazione all'Istituto per le Opere di Religione, 1° marzo 1990, in AAS LXXXII, 1990, p. 1619-1620.
19. FRANCESCO, Lettera apostolica in forma di Motu proprio "Fidelis dispensator et prudens" per la costituzione di una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, 24 febbraio 2014, su L'Osservatore Romano, 24-25 febbraio 2014, p. 7. ♦