

PRIME CONSIDERAZIONI
SULLE MODIFICHE DELLO STATUTO
DELL'ISTITUTO PER LE OPERE DI RELIGIONE
(IOR)¹

FIRST CONSIDERATIONS
REGARDING THE MODIFICATIONS OF THE STATUTE
OF THE INSTITUTE FOR THE WORKS OF RELIGION (IOR)

ALESSIO SARAIS*

SOMMARIO: 1. Origini e funzioni dell'Istituto per le opere di religione. – 2. Attuale situazione dello IOR. – 3. Quadro normativo di riferimento. – 4. Uno sguardo di insieme sul nuovo Statuto. – 5. Modifiche nella governance dell'Istituto: la Commissione cardinalizia, il Prelato ed il Consiglio di sovrintendenza. – 6. *Segue*: la Direzione e la revisione contabile. – 6. *Segue*: la Direzione e la revisione contabile.

1. ORIGINI E FUNZIONI DELL'ISTITUTO PER LE OPERE DI RELIGIONE

L'ISTITUTO per le opere di religione (IOR) nasce con un Chirografo del 27 giugno 1942 di Pio XII che lo erige presso la Città del Vaticano, con propria personalità giuridica, assorbendo in esso la preesistente Amministrazione per le opere di religione, il cui Statuto era stato approvato dallo stesso Sommo Pontefice il 17 marzo 1941 e che traeva a sua volta origine dalla Commissione “ad pias causas” costituita da Leone XIII nel 1887.² Con successivo Chirografo del 24 gennaio 1944 ancora Pio XII stabilì nuove norme per il regime dell'Istituto, demandando ad una Commissione cardinalizia di vigilanza di proporre le opportune modifiche al precedente Statuto.

Giovanni Paolo II, con Chirografo del 1° marzo 1990, pur conservandone il nome e le finalità, dà una sostanziale nuova configurazione allo IOR.³

* a.sarais@unimarconi.it, Professore di diritto canonico, Università “Guglielmo Marconi” (Roma).

¹ Vedi il testo del Chirografo nella sezione “Documenti”.

² L'11 febbraio 1887 Leone XIII costituì la Commissione delle opere pie che nel 1908, su iniziativa di Pio X, mutò la sua denominazione in Commissione amministratrice delle opere di religione.

³ GIOVANNI PAOLO II, *Chirografo con il quale viene data nuova configurazione all'Istituto per le*

Contestualmente il Pontefice approva il nuovo Statuto dell'ente, che conferma la personalità giuridica dell'Istituto e la sede nello SCV.⁴ Il suo scopo viene definito nel «provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni mobili ed immobili trasferiti o affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione o di carità».

Papa Francesco – nell'ambito di un più complessivo progetto di riforma di tutta la Curia romana e gli enti collegati, iniziato con la costituzione di un apposito Consiglio di Cardinali, ed ancora in corso⁵ – si è interessato anche dello IOR.

opere di religione, 1° marzo 1990, in AAS 82 (1990), 1619-1620. Le vicende precedenti dell'Istituto qui riportate sono tratte dalla prima parte del Chirografo stesso che ne ripercorre brevemente la storia. In materia di IOR, *ex multis* e senza pretesa di esaustività, E. G. VITALI, *L'Istituto per le Opere di Religione (I.O.R.) e il diritto italiano*, «Il Diritto ecclesiastico e Rassegna di diritto matrimoniale» 98 (1987), pp. 1171-1190; A. RAVÀ, *La banca vaticana nell'Europa delle banche*, in F. BELLÌ, V. SANTORO (a cura di), *La Banca centrale europea*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 37-71; G. CASUSCELLI, *Lo IOR e le occasioni sprecate*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)» 19 (2013); P. CONSORTI, *Il Vaticano e l'Europa: fra euro e IOR. Un passo avanti e uno indietro*, «Politica del diritto» 4 (2011), pp. 505-538; F. ARNABOLDI, B. ROSSIGNOLI, *The Institute for Religious Works: key features of financial intermediation*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)» 12 (2016); F. OLIOSI, *La controversa natura dello IOR, tra ente ecclesiastico, vaticano, e civile*, «Il Diritto ecclesiastico» 127 (2016), pp. 463-490; P. V. AIMONE BRAIDA, *Le Finanze del Papa*, «Quaderni di Ius Missionale» 8, Città del Vaticano, 2016: una parte del volume è dedicata specificamente allo IOR; A. ASTE, *IOR (Istituto per le Opere di Religione)*, contributo pubblicato sul sito web del Gruppo CASE (Corresponsabilità, amministrazione e sostegno economico alla Chiesa) www.casestewardship.org, URL: <http://www.casestewardship.org/322.html>; F. VECCHI, *Il denaro di Pietro. Forme canoniche e dinamiche finanziarie per la carità del Papa*, Cosenza, Pellegrini, 2019. Mi si permetta anche il rimando ad A. SARAIS, *L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) e la giurisdizione canonica per le controversie in materia di lavoro*, «Il Diritto ecclesiastico» 123 (2012), pp. 411-434.

⁴ La sede unica dello IOR è collocata all'interno della Città del Vaticano nel Torrione di Niccolò V, addossato al Palazzo di Sisto V.

⁵ Papa Bergoglio, già pochi mesi dopo l'inizio del Pontificato, ha istituito un Consiglio di Cardinali con il compito di studiare «un progetto di revisione della Cost. ap. *Pastor Bonus* sulla Curia romana» (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 «AAS» 106 (2014), pp. 875-876). Il Consiglio, composto originariamente da otto Cardinali, dapprima è stato integrato con il Cardinale Segretario di Stato, e ha poi visto cessare dall'incarico, per motivi diversi, tre Cardinali che non sono stati sostituiti. Accanto ad un processo di revisione complessiva della *Pastor Bonus*, ancora *in fieri*, sono state già apportate specifiche modifiche *ad hoc* per quanto riguarda alcuni Dicasteri della Curia romana. Sul processo di riforma della Curia Romana, J. I. ARRIETA, *Presupposti organizzativi della Riforma della Curia Romana*, su questa Rivista 27 (2015), pp. 37-59; F. PUIG, *Considerazioni su tre sviluppi giuridico-organizzativi della Curia romana dopo la Pastor Bonus*, in questa Rivista 30 (2018), pp. 307-323; F. ZANCHINI, *Senatus mala bestia. Considerazioni estemporanee sui ricorrenti tentativi di riforma della Curia Romana*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)» 26 (2018). Per quanto riguarda gli aspetti più specificamente economici, J. MIÑAMBRES, *Rior-*

All'uopo nel 2013 è stata istituita una Pontificia Commissione incaricata di redigere un rapporto circa la situazione giuridica e le attività dello IOR «per consentire una migliore armonizzazione dell'Istituto con la missione della Chiesa universale e della Santa Sede, nel contesto più generale delle riforme delle istituzioni che danno ausilio alla Sede Apostolica». ⁶ Alla Commissione è quindi stato assegnato il compito di raccogliere informazioni e presentare al Pontefice un rapporto in vista di una riforma dell'Istituto. La gestione ed il governo dello IOR hanno continuato frattanto secondo gli assetti in vigore ed è rimasta operativa anche la Commissione cardinalizia di vigilanza sull'Istituto, la cui composizione veniva peraltro rinnovata da Papa Francesco all'inizio del 2014.

Concluso il lavoro della Commissione di studio, il Pontefice nell'aprile 2014 ha approvato una proposta sul futuro dello IOR che ne ha previsto il mantenimento con le medesime funzioni fino ad allora svolte, riaffermando «l'importanza della missione dello IOR per il bene della Chiesa cattolica, della Santa Sede e dello SCV»: in particolare «lo IOR continua a servire con attenzione e a fornire servizi finanziari specializzati alla Chiesa Cattolica in tutto il mondo». ⁷

La soluzione non era scontata, visto che l'argomento era stato anche oggetto dei lavori del Consiglio dei Cardinali ed erano state allora ipotizzate tre possibili strade: la soppressione dell'istituto, la trasformazione in una banca etica, o, come poi è stato, la conferma della funzione attuale con nuove regole di trasparenza. ⁸

ganizzazione economica della Curia Romana: considerazioni giuridiche "in corso d'opera", in questa Rivista 27 (2015), pp. 141-155. In una prospettiva più pastorale e teologica, S. F. AUMENTA, L'indole pastorale della Curia romana, su questa Rivista 25 (2013), pp. 685-708; A. MARCHETTO, Le riforme e le riforme nella Chiesa, Città del Vaticano, LEV, 2017.

⁶ FRANCESCO, *Chirografo per l'istituzione di una Pontificia commissione referente sull'Istituto per le opere di religione*, 24 giugno 2013, in *Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [Bo423], 26 giugno 2013.

⁷ Cfr. *Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [Bo244], 7 aprile 2014. Il documento chiarisce che «la proposta è stata sviluppata congiuntamente da rappresentanti della Pontificia commissione referente sullo IOR (CRIOR), della Pontificia commissione referente di studio e di indirizzo sull'organizzazione della struttura economico-amministrativa della Santa Sede (COSEA), della Commissione cardinalizia dello IOR e del Consiglio di sovrintendenza dello IOR». La stessa proposta «è stata definita sulla base di informazioni sullo *status* legale dello IOR e sull'operatività svolta, informazioni raccolte e presentate al Santo Padre e al suo Consiglio di Cardinali da CRIOR nel febbraio 2014».

⁸ La soluzione più drastica della soppressione dell'Istituto era stata presa in considerazione dallo stesso Papa Francesco che un anno prima aveva ritenuto lo IOR non indispensabile, tra quegli uffici «necessari ma solo fino a un certo punto» (Omelia alla Messa a Santa Marta, 24 aprile 2013). Come pure, di rientro dalla visita in Brasile (30 luglio 2013) aveva lasciato aperte tutte le possibili opzioni, dichiarando: «Io non so come finirà lo IOR; alcuni dicono che forse è meglio che sia una banca, altri che sia un fondo di aiuto, altri dicono di chiuderlo

In relazione a questo aspetto, il documento sottolinea «l'importanza di un allineamento sostenibile e sistematico delle strutture legali e normative della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano con le *best practices* regolamentari internazionali».⁹

Le attività dell'Istituto sono state quindi interessate da un importante processo interno di riforma, in particolare per quanto riguarda una serie di aspetti di rilievo, quali l'adozione e ampliamento di un manuale per la lotta al riciclaggio del denaro, il potenziamento dei sistemi informatici, la verifica dei dati dei clienti, l'esame delle transazioni (per verificare l'accuratezza dell'elenco dei clienti e vagliare le operazioni sospette), l'adozione di un piano obbligatorio di formazione specialistica del personale ed il miglioramento del *reporting*.

Con un *Rescriptum ex audientia SS.mi* del 2013 frattanto è stata estesa all'Istituto l'applicazione del Regolamento generale della Curia romana, «allo scopo di contribuire al più efficace governo del medesimo».¹⁰

Con ulteriore *Rescriptum* del 2015, sono state apportate alcune modifiche allo Statuto.¹¹

Da ultimo Papa Francesco, con Chirografo dell'8 agosto 2019 ha approvato il nuovo statuto dello IOR,¹² che innova il precedente promulgato da Giovanni Paolo II nel 1990, «con lo scopo di continuare ad adeguare sempre meglio le strutture e l'attività dell'Istituto alle esigenze dei tempi».

2. ATTUALE SITUAZIONE DELLO IOR

La missione propria perseguita dallo IOR distingue l'Istituto da qualsiasi altra banca o fornitore di servizi finanziari: essa infatti si concreta nel «servire la Chiesa cattolica in tutte le sue articolazioni (Santa Sede, enti collegati, ordini religiosi, istituzioni cattoliche, clero, corpo diplomatico accreditato, dipendenti della Santa Sede) custodendo ed amministrando il patrimonio da

[...]. Mi fido delle persone che stanno lavorando su questo. Ma non saprei dire come finirà questa storia».

⁹ Cfr. *Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [Bo244], 7 aprile 2014.

¹⁰ *Rescriptum ex audientia SS.mi respiciens quasdam quaestiones de Instituto operum religionis*, 30 novembre 2013, a seguito dell'Udienza concessa dal Santo Padre al Cardinale Segretario di Stato in data 26 novembre 2013, in *Bollettino dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica* 22 (2014), 12.

¹¹ *Rescriptum ex audientia SS.mi*, 10 gennaio 2015, a seguito dell'Udienza concessa dal Santo Padre al Cardinale Presidente della Commissione cardinalizia per lo IOR in data 10 gennaio 2015.

¹² FRANCESCO, *Chirografo per il nuovo statuto dell'Istituto per le opere di religione*, 8 agosto 2019, con annesso il testo del nuovo Statuto, su «L'Osservatore Romano», 11 agosto 2019, pp. 7-8. Per un primo commento sul nuovo statuto, D. ZALBIDEA, *Comentario de los Estatutos del IOR promulgados el 8 de agosto de 2019*, «Ius Canonicum» 59 (2019), pp. 365-371.

questi affidato e fornendo servizi dedicati di pagamento a livello mondiale». ¹³

Su queste basi, l'Istituto svolge attività di natura finanziaria a favore dei propri clienti ed, in particolare, offre servizi di raccolta di depositi, gestioni patrimoniali, custodia titoli e valori, trasferimenti internazionali di denaro attraverso banche corrispondenti e pagamenti di emolumenti e pensioni in favore dei dipendenti della Santa Sede e dello SCV. L'attività creditizia è svolta in via residuale, subordinata ai vincoli del Regolamento interno dell'Istituto. Lo IOR non emette titoli, né partecipa a sindacati di collocamento.

Secondo quanto si legge nel Rapporto annuale dell'Istituto pubblicato l'11 giugno 2019, ¹⁴ lo IOR nel 2018 ha gestito beni per un ammontare di circa 5 miliardi di euro (300 milioni in meno rispetto all'anno precedente), ripartiti tra depositi della clientela (1,7 mrd), gestioni patrimoniali (2,9 mrd) e custodia titoli (0,4 mrd). Ha registrato un patrimonio netto di circa 700 milioni di euro ¹⁵ ha realizzato un utile netto di 17,5 milioni, praticamente dimezzato rispetto all'anno precedente (31,9 mln) ed al 2016 (36,0 mln). ¹⁶ I dipendenti dell'Istituto nello stesso periodo erano in totale 98 (4 in meno dal 2017).

Riguardo invece alla clientela dello IOR, ¹⁷ essa è caratterizzata dal fatto di far parte della Chiesa cattolica o di essere comunque al servizio di essa.

I clienti dell'Istituto rientrano infatti sostanzialmente nelle seguenti due categorie:

a) controparti istituzionali (istituzioni sovrane della Santa Sede e SCV ed enti collegati, Nunziature e delegazioni apostoliche, ambasciate e diplomatici accreditati presso la Santa Sede);

b) controparti non istituzionali (persone giuridiche: Istituti di vita consacrata e Società di vita apostolica, Diocesi e altri enti con personalità giuridica

¹³ Così si legge nella presentazione dell'attività dell'Istituto sulla *Home page* del sito web istituzionale, URL: <http://www.ior.va/content/ior/it.html>. Sulle attività dello IOR, le indicazioni qui riportate sono tratte ancora dal sito web dell'ente, alla pagina *Servizi*, URL: <http://www.ior.va/content/ior/it/servizi.html>.

¹⁴ ISTITUTO PER LE OPERE DI RELIGIONE, *Rapporto annuale 2018*, 11 giugno 2019, pubblicato in italiano ed inglese sul sito web dell'Istituto, URL: <http://www.ior.va/content/ior/it/media/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2018.html>.

¹⁵ Secondo quanto riportato nel comunicato stampa di presentazione del Rapporto annuale 2018, l'istituto ha «registrato al 31 dicembre 2018 un patrimonio, al netto della distribuzione degli utili, pari a Euro 637,0 milioni, corrispondente ad un TIER 1 *ratio* del 86,4% (68,3% nel 2017), a testimonianza della sua elevata solvibilità e del suo profilo di basso rischio».

¹⁶ Il decremento degli utili è stato in qualche modo motivato a seguito della «forte turbolenza dei mercati nel corso dell'anno e la persistenza di tassi d'interesse ancora molto bassi» (così ancora si legge nel comunicato stampa di presentazione del Rapporto 2018).

¹⁷ Sulla clientela dello IOR ed i relativi dati, si fa riferimento ancora, oltre che al Rapporto 2018 citato, al sito web dell'Istituto, alla voce *I nostri clienti*, URL: <http://www.ior.va/content/ior/it/servizi.html>.

canonica o civile vaticana; persone fisiche: chierici e religiosi, dipendenti e pensionati vaticani).

Al 31 dicembre 2018, lo IOR registrava un totale di 14.953 clienti, dato sostanzialmente invariato rispetto all'anno prima. Andando ad analizzare le consistenze patrimoniali detenute presso l'Istituto, il 53% appartiene a ordini religiosi, il 12% a Dicasteri della Curia romana, uffici della Santa Sede e dello SCV e Nunziature apostoliche, il 9% a Conferenze episcopali, Diocesi e Parrocchie, l'8% ad enti di diritto canonico, l'8% a Cardinali, Vescovi e membri del clero, l'8% a dipendenti e pensionati vaticani, ed il restante 2% ad altri soggetti, comprese le fondazioni di diritto canonico.

Il bilancio 2018 è stato sottoposto a revisione contabile esterna da parte della società indipendente *Deloitte & Touche* e gli utili realizzati sono stati interamente devoluti al Santo Padre.

L'Istituto ha inoltre registrato nel 2018 costi per 16 milioni di euro, con un risparmio di 2,7 milioni rispetto all'esercizio precedente.

Nel Rapporto 2018 si evidenzia poi che, in forza della sua funzione a servizio della Chiesa, l'ente ha adottato specifici criteri per l'individuazione degli investimenti finanziari, coerenti con l'«etica cattolica»,¹⁸ selezionando esclusivamente imprese che svolgono «attività conformi con la dottrina sociale» della Chiesa e supportando interventi «tesi a favorire lo sviluppo dei Paesi più poveri» ed alla «realizzazione di numerose attività di tipo benefico e sociale».¹⁹

A seguito dell'adesione il 1° marzo 2019 dello SCV all'Area unica dei pagamenti in euro (SEPA), lo IOR è stato coinvolto in un complesso processo di adeguamenti tecnici, e dal 1° ottobre 2019 è diventato quindi operativo il servizio bonifici SEPA per i propri clienti.²⁰

¹⁸ Il comunicato stampa dell'11 giugno 2019 parla in proposito di «integrazione di criteri negativi e positivi di *screening* per la selezione delle attività finanziarie».

¹⁹ In particolare, le attività di beneficenza sono svolte sia attraverso donazioni di carattere finanziario, sia tramite concessioni in locazione a canone agevolato o comodato d'uso gratuito di immobili di proprietà dell'Istituto ad enti con finalità sociali. Per quanto riguarda l'individuazione di investimenti coerenti con la fede cattolica, «lo IOR non può avere come primo principio operativo quello del massimo guadagno possibile, bensì quelli compatibili con le norme di moralità, di coerente efficienza e di prassi che rispettino la specificità della sua natura e dell'esemplarità dovuta nel suo operare» (COSÌ FRANCESCO, *Discorso ai membri del Consiglio di Sovrintendenza dello IOR*, riportato nel comunicato dello IOR dal titolo *Investimenti coerenti con la fede cattolica*, 22 maggio 2018). Per questo, l'Istituto, pur perseguendo un rendimento in linea con quello del mercato di riferimento, privilegia il rispetto della dimensione etica dei propri investimenti ispirati alla fede cattolica e coerenti con la propria missione.

²⁰ ISTITUTO PER LE OPERE DI RELIGIONE, *L'Istituto per le opere di religione aderisce all'Area unica dei pagamenti in euro*, comunicato del 30 settembre 2019, pubblicato sul sito web dell'Istituto, URL: http://www.ior.va/content/dam/ior/documenti/ComunicatiStampaNotizie/2019/italiano/SEPA%20ITA_2.pdf.

3. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'Istituto è una persona giuridica pubblica che ha la sua unica sede nella Città del Vaticano, soggetto pertanto alle leggi e regolamenti della Santa Sede e dello SCV.²¹

In particolare, il sistema legale vaticano riconosce nell'ordinamento canonico «la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo».²² Per le materie non specificamente disciplinate dalle leggi vaticane, si osservano quindi, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati nello Stato italiano.²³

L'ordinamento giuridico vaticano si conforma inoltre alle norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede o lo SCV sono parte:²⁴ questo riferimento è particolarmente importante per quanto riguarda la normativa economica e finanziaria, che, come si avrà modo di rilevare, sempre più spesso deriva da regole poste a livello sovranazionale, sia in relazione agli standard tecnici da seguire che al contrasto di attività illecite. A seguito dell'adozione dell'euro quale moneta corrente,²⁵ lo SCV – che pure è Paese terzo rispetto all'Unione europea – si è formalmente impegnato ad esempio a recepire tutta la complessa disciplina di derivazione comunitaria sulla trasparenza delle

²¹ Per la ricostruzione del quadro giuridico di riferimento in cui opera lo IOR, in particolare per quanto riguarda le leggi vaticane e gli atti di competenza emanati dall'AIF, le relative indicazioni sono tratte da quanto riportato nel sito web dell'Istituto, alla pagina *Che cos'è lo IOR*, URL: <http://www.ior.va/content/ior/it/cos-e-lo-ior.html>.

²² Cfr. art. 1, comma 1, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI (legge sulle fonti del diritto), promulgata da Papa Benedetto XVI ed entrata in vigore il 1° gennaio 2009.

²³ Cfr. art. 3, legge n. LXXI/2008. Il recepimento è disposto purché le disposizioni esterne non siano in contrasto con i precetti di diritto divino, i principi generali del diritto canonico o le norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi, e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nello SCV, risultino concretamente applicabili.

²⁴ Cfr. art. 1, comma 4, legge n. LXXI/2008.

²⁵ Cfr. *Convenzione monetaria tra la Repubblica italiana, per conto della Comunità europea, e lo SCV e per esso la Santa Sede*, 29 dicembre 2000, pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* C 299 E del 25 ottobre 2001, sostituita dalla *Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano*, 17 dicembre 2009, pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 28/13 del 4 febbraio 2010. Sull'argomento D. DURISOTTO, *La nuova Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano*, in «Archivio giuridico "Filippo Serafini"», 132 (2012), pp. 61-101; A. FUCCILLO, *La Convenzione monetaria SCV/UE e la concorrente sovranità finanziaria di Italia e Vaticano*, in *Finanze vaticane*, cit., pp. 129-149, e anche *I "bancomat" vaticani e la nuova "questione romana" in materia finanziaria*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)» 6 (2013); F. RICCIARDI CELSI, *La circolazione monetaria nello Stato della Città del Vaticano*, in G. DALLA TORRE, G. P. MILANO (a cura di), *Annali di diritto vaticano 2018*, Città del Vaticano, LEV, pp. 69-86.

operazioni finanziarie e sul contrasto delle attività di riciclaggio e di criminalità economica.²⁶

Allo stesso modo, entrando a far parte del sistema internazionale di Moneyval,²⁷ la Santa Sede e lo SCV si sono vincolati al rispetto delle direttive e degli standard su cui si incentra l'attività di monitoraggio e controllo esercitato sulle giurisdizioni che ad esso si sottopongono.

Peraltro, i Rapporti periodici emanati da Moneyval hanno preso in considerazione anche specifici profili di pertinenza dello IOR.

Nell'ultimo Rapporto del 2017, in relazione all'applicazione di nuove procedure di controllo da parte dell'Istituto, si è rilevato ad esempio come le segnalazioni delle attività sospette siano aumentate, raggiungendo un picco nel 2015 a seguito di specifiche verifiche sui conti correnti: a detta del valu-

²⁶ In tema di rapporti tra lo SCV e l'Unione europea, specie per quanto riguarda i profili finanziari, R. ASTORRI, *La soggettività dello Stato della Città del Vaticano rispetto all'Unione europea*, in E. BANI, P. CONSORTI, *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 61-97; P. CAVANA, *I rapporti tra lo Stato della Città del Vaticano, l'Italia e l'Unione europea tra continuità e innovazione*, «Ephemerides iuris canonici» 55 (2015), pp. 265-305; D. DURISOTTO, *I rapporti internazionali dello Stato Città del Vaticano alla luce degli interventi normativi in materia finanziaria*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)», 24 (2017); M. LUGATO, *Lo Stato della Città del Vaticano e l'Unione europea*, in M. CARNÌ (ed.), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, Roma, Studium, 2019, pp. 129-149. In particolare, quest'ultimo Autore sottolinea come «alla incidenza nell'ordinamento vaticano, e in parte in quello canonico, di normative di origine esterna, si accompagna anche l'attività di verifica della *compliance* con gli obblighi assunti ad opera di istituzioni esterne. Obblighi di conformazione definiti *ab extra* a questo livello di dettaglio, assistiti da meccanismi di controllo affidati ad istituzioni internazionali e scanditi da tempi molto stretti, predefiniti, sempre dall'esterno, in sfere delicatissime della sovranità statale dello SCV sono probabilmente senza precedenti nella sua attività internazionale» (p. 135).

²⁷ Moneyval è il principale organo di monitoraggio riconosciuto a livello internazionale in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo. 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. Moneyval emana periodicamente nei confronti delle giurisdizioni sottoposte al suo controllo una serie di Rapporti per la verifica dell'effettivo rispetto degli standard internazionali di riferimento e per segnalare eventuali criticità. Nei confronti della Santa Sede e dello SCV sono stati finora emanati quattro Rapporti: un Rapporto preliminare in data 4 aprile 2017, un Primo rapporto del 9 dicembre 2013, un Secondo Rapporto dell'8 dicembre 2015 ed un Terzo rapporto del 6 dicembre 2017. I rapporti sono pubblicati in inglese sul sito web istituzionale del Consiglio d'Europa, URL: https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/holy_see. In argomento, mi si permetta il rimando ad A. SARAIS, *La valutazione di Moneyval nei confronti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano in materia di lotta contro il riciclaggio dei capitali ed il finanziamento del terrorismo*, «Il Diritto ecclesiastico» 123 (2012), pp. 209-224, e *Moneyval e la Santa Sede, ovvero brevi note circa le recenti disposizioni normative riguardo la trasparenza finanziaria nella Santa Sede e nello Stato della Città del Vaticano*, «Iura Orientalia» 10 (2014), pp. 135-147.

tatore internazionale, la qualità e l'efficacia delle procedure di controllo è da ritenersi per questo notevolmente migliorata.²⁸

Il valutatore internazionale ha peraltro compiuto anche diverse ispezioni nei confronti dell'Istituto a partire dal 2014, a seguito delle quali è stata attivata una serie di controlli interni, che ha portato alla chiusura di un numero rilevante di conti (circa 4.800) ed a varie segnalazioni di operazioni sospette.²⁹

Nell'ambito di un'ulteriore ispezione Moneyval presso l'Istituto, condotta nel 2017, si è proceduto a verificare che le operazioni e la gestione dei conti fossero conformi agli standard di qualità internazionale, nel frattempo recepiti dalla legislazione vaticana.³⁰

In questo complesso quadro di riferimento normativo, a cui si è appena accennato, l'Istituto è soggetto in particolare alla legge vaticana 8 ottobre 2013, n. XVIII, in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, da ultimo novellata dalla legge 19 giugno 2018, n. CCXLVII.³¹ Quest'ulti-

²⁸ COUNCIL OF EUROPE - COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM, *Holy See. Progress report and written analysis by the Secretariat*, Moneyval (2017) 25, 6 dicembre 2017, adottato nella 55a Riunione plenaria di Moneyval (Strasburgo, 4-7 dicembre 2017), 5, n. 8. Al momento dell'ultima analisi da parte di Moneyval, il processo di verifica dei conti nello IOR aveva portato a un picco di segnalazioni di attività sospette. Nel 2015 è stato rilevato che dal 1° gennaio al 30 settembre erano state ricevute 329 segnalazioni, rispetto alle 105 del 2013 ed alle 147 del 2014. Secondo quanto comunicato dalla Santa Sede ancora altre ulteriori segnalazioni sono state ricevute negli ultimi tre mesi del 2015. Ciò significa che le segnalazioni per il 2015 hanno raggiunto un numero di circa 530. Un processo di verifica incisiva dei conti dello IOR si è concluso ad ottobre 2015 ed il numero elevato di segnalazioni è da ricollegare proprio a queste attività di controllo interno. Le segnalazioni sono invece diminuite a 208 nel 2016 ed a 106 nel periodo tra il 1° gennaio ed il 30 settembre 2017. Ancora sul tema, anche per un inquadramento più sistematico delle interrelazioni tra i Report del valutatore internazionale ed il più generale processo di riforma in campo economico e finanziario della Santa Sede, mi si permetta il rimando ad A. SARAI, *Le riforme economico-finanziarie della Santa Sede e dello SCV, alla luce del Terzo Progress report di valutazione Moneyval*, «Ephemerides iuris canonici» 58 (2018), pp. 51-82.

²⁹ *Progress report* 6 dicembre 2017, cit., 14-15, nn. 54-58.

³⁰ L'ispezione ha valutato tra l'altro il sistema di monitoraggio delle transazioni, la valutazione e le procedure di gestione del rischio, la registrazione e tenuta dei registri, le procedure per l'individuazione e la segnalazione di attività sospette ed i trasferimenti internazionali di capitale. A detta del valutatore internazionale, il rapporto presentato in proposito dallo IOR fa emergere come le procedure per la prevenzione ed contrasto degli illeciti finanziari, come pure le attività vigilanza prudenziale dell'AIF sull'Istituto, sono da ritenersi ormai consolidate.

³¹ La normativa citata è un successivo aggiornamento rispetto alla precedente legge 30 dicembre 2010, n. CXXVII, emanata da Benedetto XVI contestualmente al Motu proprio "La Sede Apostolica" di pari data, per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario (in «AAS» 103 (2011), pp. 7-8).

Sulla complessa materia della prevenzione e contrasto delle attività criminose in ambito finanziario e monetario, in particolare sul riciclaggio, e sulla legislazione vaticana di riferi-

ma normativa ha posto una specifica disciplina in materia di abusi di mercato, e chiarisce e completa il quadro di riferimento relativo all'abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato.

La stessa legge n. CCXLVII/2018 assegna tra l'altro il compito di emanare specifici Regolamenti attuativi in materia di vigilanza prudenziale e vigilanza ai fini antiriciclaggio all'Autorità di informazione finanziaria (AIF), istituzione competente per la Santa Sede e lo SCV in tema di lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo.³² Lo IOR infatti, come unico ente che

mento inaugurata da Benedetto XVI con la norma sopra citata, la produzione è assai vasta. Anche qui senza pretesa di esaustività, *ex multis*, G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo monetario e finanziario*, in questa Rivista 23 (2011), pp. 109-116; C. M. FABRIS, *La riforma vaticana delle norme sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, «Ephemerides iuris canonici» 52 (2012), pp. 385-400; F. SGUBB, D. FONDAROLI, A. M. ASTROLOGO, G. SILVESTRI, *La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)», 9 (2013); G. RIVETTI, *Stato Città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio. Armonizzazione del diritto vaticano alle direttive UE in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2014, e ancora *La nuova normativa vaticana sull'antiriciclaggio*, «Ephemerides iuris canonici» 55 (2015), pp. 357-384; R. ZANNOTTI, *La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano*, in G. DALLA TORRE, P. A. BONNET (a cura di), *Annali di diritto vaticano 2015*, Città del Vaticano, LEV, pp. 67-104. Ancora, in termini più generali, in materia di riforme in ambito finanziario, M. C. FOLLIERO, *La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell'art. 17 TFUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiese, Stato e Unione europea*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)», 35 (2013); A. BETTETINI, *Considerazioni introduttive alla nuova normativa vaticana in materia finanziaria*, «Banca, borsa e titoli di credito» 3 (2014), pp. 363-368; J. I. ARRIETA, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, «Ephemerides iuris canonici» 55 (2015), pp. 307-326; G. PELL, *Le finanze del Vaticano*, «Ius Missionale» 9 (2015), pp. 29-33; I. CORTESI, *Il diritto vaticano in materia finanziaria. Considerazioni preliminari*, «Annali di diritto vaticano 2015», cit., pp. 32-66; mi si permetta anche il rimando ad A. SARAI, *Le riforme in materia di amministrazione dei beni temporali della Santa Sede*, in *I beni temporali nella comunione ecclesiale*, Milano, Glossa, 2016, pp. 177-207.

³² L'Autorità di informazione finanziaria (AIF) è l'istituzione competente della Santa Sede e dello SCV per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Sul tema, F. RICCIARDI CELSI, *L'Autorità di informazione finanziaria tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano*, «Archivio giuridico "Filippo Serafini"» 235 (2015), pp. 235-264. L'Autorità svolge le funzioni di informazione finanziaria e di vigilanza sia ai fini prudenziali, sia ai fini della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Istituita da Benedetto XVI con il Motu Proprio "La Sede Apostolica" del 30 dicembre 2010, cit., la disciplina che la interessa ha avuto un'evoluzione con il Motu proprio di Papa Francesco "La promozione dello sviluppo" dell'8 agosto 2013 (in «AAS» 105 (2013), pp. 811-813), che attribuisce all'AIF il mandato a svolgere la vigilanza prudenziale, e con la successiva approvazione del nuovo Statuto da parte del Papa, con il Motu proprio "Mediante il Motu proprio" del 15 novembre 2013 (in «AAS» 105 (2013), pp. 1138-1144). Lo svolgimento delle attività istituzionali dell'AIF è regolato dalla legge 8 ottobre 2013, n. XVIII. Sul piano internazionale, il 3 luglio 2013, l'AIF è stata ammessa nel Gruppo Egmont, il consesso globale che riunisce le Unità di informazione finanziaria di oltre

svolge istituzionalmente e professionalmente attività di natura finanziaria all'interno dello SCV, è per questo vigilato e regolamentato dall'AIF.

Nell'ambito delle proprie competenze, l'Autorità ha emanato una serie di Regolamenti che interessano direttamente le attività dello IOR.³³ La stessa AIF ha inoltre posto, per quanto qui di interesse, una specifica Istruzione, relativa alla lista degli Stati ad alto rischio (cd. *black list*), con carenze strategiche nei rispettivi sistemi di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo³⁴ e una Circolare in materia di redazione del bilancio annuale e del bilancio consolidato degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria.³⁵

4. UNO SGUARDO DI INSIEME SUL NUOVO STATUTO

Con Chirografo di Papa Francesco dell'8 agosto 2019 è stato dunque approvato il nuovo Statuto dello IOR, pubblicato su *L'Osservatore Romano* dell'11 agosto seguente e contestualmente entrato in vigore, come disposto nel periodo finale del Chirografo stesso.³⁶

Lo Statuto resta in vigore per due anni, fin dunque al 10 agosto 2021, quando sarà eventualmente confermato o, se del caso, ancora revisionato: il testo infatti è stato approvato dal Pontefice con la formula *ad experimentum* per la durata di un biennio.

Nel suo articolato, il testo normativo conserva sostanzialmente invariata la struttura ed i contenuti del precedente, intervenendo soprattutto in tema di

150 Paesi e giurisdizioni, sebbene la sua partecipazione sia stata sospesa per un certo periodo fino al gennaio 2020 (cfr. *Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [Boo45], 23 gennaio 2020).

³³ Si possono ricordare in proposito il Regolamento n. 1, in materia di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria, entrato in vigore il 13 gennaio 2015 e modificato con la Decisione del Consiglio direttivo del 19 settembre 2018; il Regolamento n. 2, con il quale vengono stabiliti le informazioni e i dati che vanno ad accompagnare i trasferimenti di fondi e i requisiti tecnici per i bonifici e gli addebiti diretti in euro, del 12 dicembre 2017; il Regolamento n. 3, con il quale sono disciplinati i servizi di pagamento offerti dagli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria, del 5 aprile 2018; il Regolamento n. 4, in materia di adeguata verifica degli utenti degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria, del 19 settembre 2018; il Regolamento n. 5, in materia di segnalazione di attività sospette, del 19 settembre 2018.

³⁴ Istruzione AIF n. 1, del 23 ottobre 2017, con aggiornamenti periodici della lista allegata.

³⁵ Circolare 15 dicembre 2016, successivamente modificata in data 31 ottobre 2017, soprattutto al fine di recepire nell'ordinamento vaticano il principio contabile IFRS9. Meritano di essere menzionate inoltre la Circolare in materia di statistiche monetarie e finanziarie degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria e la Circolare in materia di tassi d'interesse applicati dagli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria, entrambe del 29 dicembre 2016.

³⁶ Si noti che il Chirografo prevede come pubblicazione ufficiale quella su «*L'Osservatore Romano*» – dalla quale entra in vigore il provvedimento – e solo successivamente l'inserzione negli *Acta Apostolicae Sedis*.

revisione contabile e durata di alcune cariche interne ed introducendo alcune norme sul personale dell'Istituto. Il testo novellato presenta 32 articoli, due in più rispetto alla precedente versione, raggruppati in x capi (I. Nome, scopo e responsabilità dell'Istituto, II. Organizzazione dell'istituto, III. Commissione cardinalizia, IV. Prelato, V. Consiglio di sovrintendenza, VI. Presidente del Consiglio di sovrintendenza, VII. Direzione, VIII. Revisione dei conti, IX. Personale, X. Disposizioni finali). Rispetto alla versione previgente, l'intitolazione del capo VI fa riferimento all'organo del Presidente del Consiglio di sovrintendenza e non più alla sua funzione di rappresentanza dell'Istituto; viceversa, il capo VIII fa riferimento astrattamente alla funzione della revisione dei conti e non più alla persona dei revisori; il capo IX sul personale non ha un precedente nel testo di Giovanni Paolo II del 1990, che infatti aveva solo IX capi.

Già il contenuto del Chirografo riporta tutte le novità che sono poi sviluppate in termini di maggior dettaglio nello Statuto.

Il testo del Chirografo di Francesco ripete per la gran parte, negli stessi identici termini, quanto già scritto da Giovanni Paolo II, salvo alcuni limitati innesti apportati dalla novella. Lo scopo dell'intervento pontificio viene precisato nella volontà di «*continuare ad adeguare sempre meglio*³⁷ le strutture e l'attività dell'Istituto alle esigenze dei tempi», riprendendo in particolare la volontà di fare ricorso su queste materie «alla collaborazione e alla responsabilità di laici cattolici competenti».

Resta assolutamente immutata la funzione istituzionale dello IOR, il cui scopo è quello «di provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni mobili ed immobili trasferiti o affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione o di carità».³⁸

Rispetto al passato viene specificato che l'Istituto non solo ha evidentemente una propria personalità giuridica, ma si tratta di «personalità giuridica *canonica pubblica*»: ³⁹ trattandosi dunque di ente morale canonico (e non specificamente dello SCV) si vuole sottolineare la sua natura di servizio alla Santa Sede ed alla Chiesa cattolica nella sua universalità, sebbene anche un inquadramento nell'ambito delle persone di diritto vaticano non sarebbe stato di ostacolo a questa finalità, essendo come noto lo SCV ontologicamente ancillare e servente rispetto alle funzioni della Santa Sede ed allo svolgimento della missione della Chiesa.⁴⁰

³⁷ Il testo del precedente Chirografo di riforma dello IOR di Giovanni Paolo II indicava in termini analoghi lo «scopo di meglio adeguare le strutture e le attività dell'Istituto alle esigenze dei tempi».

³⁸ Cfr. art. 1 Chir.; art. 2, §. 1, St.

³⁹ Cfr. art. 2 Chir.; art. 1, §. 1, St. L'ente risulta iscritto al n. 1 nel Registro delle persone giuridiche tenuto presso il Governatorato dello SCV. Nei suoi confronti è stata rilasciata l'autorizzazione n. 1 del 10 luglio 2015 da parte dell'AIF per lo svolgimento professionale di attività di natura finanziaria nello SCV.

⁴⁰ Con il Trattato lateranense tra Italia e Santa Sede dell'11 febbraio 1929 viene costituito

Si specifica rispetto al testo previgente che lo IOR non solo ha sede nello SCV, ma «non ha filiali, né succursali»: ⁴¹ ciò a tutela dell'indipendenza dell'Istituto e del suo patrimonio da azioni legali promosse eventualmente al di fuori dello SCV, oltre che da eventi criminosi quali possibili furti o rapine. Inoltre, in ragione dell'ubicazione fisica dell'unica sede nella Città del Vaticano, anche per il principio di territorialità della legge, si dovrebbero evitare conflitti con norme di ordinamenti stranieri, individuando più facilmente la disciplina applicabile, che è innanzi tutto la legislazione dello SCV, ai sensi della previsione dell'art. 3, § 2, St.

La novella ha aggiunto che la responsabilità che discende dall'attività istituzionale dell'ente di custodia e amministrazione dei beni che gestisce è disciplinata, oltre che dalle disposizioni vigenti nello SCV e dalle disposizioni dello Statuto e del relativo Regolamento attuativo, anche «dalle norme del diritto canonico». ⁴² Questa aggiunta appare invero una conseguenza del fatto che - come già ricordato - tra le disposizioni vigenti nello SCV già rientra il diritto canonico, prima fonte normativa e criterio ermeneutico di tutto il sistema legale del piccolo Stato d'Oltretevere. Peraltro, se, come la novella stessa ha affermato, l'ente è persona giuridica *canonica*, va da sé che non solo il profilo della responsabilità - come previsto dall'art. 3, § 2, dello Statuto novellato - ma ogni aspetto della vita e dell'attività dell'ente ricade anche sotto la disciplina canonica. ⁴³

Da ciò deriverebbe che, in applicazione dei principi generali, il foro competente in caso di controversia dovrebbe individuarsi all'interno della giurisdizione canonica e non nel Tribunale statale. La disciplina concreta porta invece ad una soluzione diversa, in considerazione di una espressa previsione di legge in questo senso (viene stabilito che «per eventuali controversie il foro competente è quello dello SCV», sebbene la novella aggiunga l'inciso «di regola»). ⁴⁴ Tuttavia, *ratione materiae*, eventuali contenziosi nei confronti dell'Istituto, instaurati da dipendenti nell'ambito di questioni di lavoro, rientrano nella competenza della giurisdizione canonica. ⁴⁵ Va segnalato inoltre

lo SCV sotto la piena sovranità della Santa Sede, al fine di garantire ad essa «l'assoluta indipendenza per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo».

⁴¹ Cfr. art. 1, §. 2, St.

⁴² Cfr. art. 3, §. 2, St. Ma va tenuto presente anche l'art. 32 St. che, per quanto non disposto dallo statuto medesimo, rimanda all'osservanza delle disposizioni canoniche.

⁴³ Nel *Rescriptum ex audientia SS.mi* del 30 novembre 2013, cit., si legge che lo IOR è un ente «sottoposto all'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano e della Sede Apostolica».

⁴⁴ Cfr. art. 2, comma 2, Chir.; art. 3, §. 3, St.

⁴⁵ In tema di diritto applicabile alle attività dello IOR, in particolare per quanto riguarda i rapporti di lavoro alle dipendenze dell'Istituto, sebbene faccia riferimento al precedente Statuto, è assai interessante è la sentenza del Tribunale dello SCV 6 giugno 2009, in «Il diritto ecclesiastico» 123 (2012), pp. 411-434. Secondo i giudici vaticani, ai sensi dell'art. 1 dello Statuto, l'Istituto ha *personalità giuridica canonica* ed è quindi un ente canonico, soggetto al diritto

che, a seguito delle ultime riforme in tema di tutela della trasparenza e prevenzione di illeciti collegati ad attività finanziarie, la tendenza del Supremo legislatore – al contempo canonico e vaticano – è stata quella di estendere la competenza del Tribunale statale vaticano, anche quando i soggetti coinvolti siano enti canonici e non propriamente di diritto vaticano e peraltro anche quando abbiano le relative sedi *extra moenia*.⁴⁶

5. MODIFICHE NELLA GOVERNANCE DELL'ISTITUTO: LA COMMISSIONE CARDINALIZIA, IL PRELATO ED IL CONSIGLIO DI SOVRINTENDENZA

Resta immutata la struttura di riferimento della *governance* dell'Istituto, i cui organi continuano ad essere la Commissione cardinalizia, il Prelato, il Consiglio di sovrintendenza e la Direzione, mantenendo sostanzialmente

canonico. È inoltre configurabile come ente centrale della Chiesa cattolica e gode delle garanzie previste dall'art. 11 del Trattato lateranense, in quanto la sua attività è strettamente strumentale al perseguimento dei fini della Chiesa e rientra inoltre nel relativo elenco previsto dall'Allegato alla Convenzione di sicurezza sociale tra Santa Sede e Italia. Ai sensi dell'art. 3 dello Statuto, le attività istituzionali dell'ente (funzionamento, custodia e amministrazione dei beni) sono disciplinate dalle norme vigenti nello SCV e sottoposte alla giurisdizione del foro dello Stato. La giurisdizione attribuita al Tribunale secolare riguarda però il solo ambito delle attività istituzionali dell'ente e non la materia concernente i profili soggettivi e, in particolare, i rapporti di lavoro, che sono invece disciplinati dal diritto canonico e soggetti alla relativa giurisdizione. Trattandosi di norma vaticana, non trova applicazione *in subiecta materia* l'art. 48 del Codice di procedura civile dello SCV che prevede la competenza del foro vaticano quando sia convenuta una persona giuridica avente sede nella Città del Vaticano. Sul punto anche F. OLIOSI, *La controversa natura*, cit., secondo cui «rilevata la sua natura di ente centrale della Chiesa, l'organo giudicante affermava infatti la propria carenza di giurisdizione per quanto attiene ai profili soggettivi dello IOR [...]. Viceversa il Tribunale [...] ha affermato la ricorrenza della propria giurisdizione per quanto attiene al solo ambito delle attività istituzionali, cioè di custodia e amministrazione dei beni ad esso affidati per scopi di religione» (pp. 484-485).

⁴⁶ La tendenza all'ampliamento dell'applicazione agli enti canonici della legislazione vaticana e della relativa giurisdizione del Tribunale dello SCV è stata inaugurata da Benedetto XVI con il già citato Motu proprio "La Sede Apostolica" del 30 dicembre 2010 per quanto riguarda le violazioni della legge antiriciclaggio; è quindi proseguita con Francesco, con il Motu proprio "Ai nostri tempi" dell'11 luglio 2013 (in «AAS» 105 (2013), pp. 651-653), in relazioni a specifiche ipotesi di reato, tra le quali quelle "contro il patrimonio della Santa Sede", e con il Motu proprio "La promozione dello sviluppo" dell'8 agosto 2013 (in «AAS» 105 (2013), pp. 811-813), in relazione alle materie della prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e della vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria. In proposito E. BANI, *La regolazione prudenziale in materia finanziaria nell'ordinamento della Chiesa cattolica*, in *Finanze vaticane*, cit., pp. 151-171. Da questo punto di vista, l'Autore sottolinea come «una delle grandi novità di questa stagione legislativa è l'estensione delle norme dettate dallo Stato della Città del Vaticano a soggetti ordinariamente assoggettati all'ordinamento canonico [...] ed in caso di violazione delegare a giudicarli il giudice secolare» (pp. 159-160).

invariate anche le rispettive competenze, con l'unica eccezione dei Revisori, la cui menzione viene eliminata dalla nuova elencazione degli organi dello IOR,⁴⁷ in quanto la relativa funzione con la riforma viene ad essere posta in capo a soggetti esterni.

La Commissione cardinalizia⁴⁸ ha come funzione precipua quella di vigilare «sulla fedeltà dell'Istituto alle norme statutarie»: per questo tra l'altro ha il potere di nominare (e revocare) i membri del Consiglio di sovrintendenza, nonché di decidere sulla devoluzione degli utili dell'Istituto. È composta da cinque Cardinali, nominati per cinque anni direttamente dal Papa. La novella ha stabilito che possano essere eventualmente confermati nell'incarico una sola volta.⁴⁹ È stato pure aggiunto che un componente possa essere sostituito non solo se «viene a mancare», ma anche quando «diviene incapace oppure cessa anticipatamente dalla carica per qualsiasi motivo».⁵⁰

Altra novità è rappresentata dal fatto che i verbali delle sedute della Commissione cardinalizia devono essere letti ed approvati dai presenti «al termine di ogni adunanza»⁵¹ e non nell'adunanza successiva: ciò al fine di una più esatta e tempestiva redazione dei documenti relativi alle delicate materie su cui la Commissione stessa è chiamata ad esprimersi, anche eventualmente a fini probatori.

Allo stesso modo, viene aggiunta una specifica previsione per cui ogni verbale deve essere inserito in un apposito registro detto "libro dei verbali", per essere custodito nell'archivio della Commissione presso l'ufficio del Prelato.⁵²

Le specifiche competenze della Commissione vengono estese alla facoltà di nominare il Revisore esterno, su proposta del Consiglio di sovrintendenza.⁵³

Con la riforma appare anche meglio precisato e rafforzato il ruolo del Prelato. Come in passato, egli è nominato dalla Commissione cardinalizia, segue le attività dell'Istituto, partecipa in qualità di Segretario alle adunanze della Commissione stessa ed assiste alle riunioni del Consiglio di sovrintendenza.⁵⁴ È in sostanza il *trait d'union* tra i vari organi dell'ente, ad assicurare la comunicazione ed il collegamento tra le diverse attività. Con la novella viene riscritto l'art. 9 dello Statuto e si aggiunge che il Prelato

⁴⁷ Cfr. art. 3 Chir.; art. 4 St.

⁴⁸ Cfr. art. 4 Chir.; artt. 5-8 St.

⁴⁹ Cfr. art. 5, §. 2, St. Prima non era previsto alcun limite alla riconferma nella carica, anche eventualmente per più mandati successivi. La norma introdotta con la riforma tende verosimilmente a favorire un avvicendamento nel tempo in una funzione così delicata e particolarmente legata a profili con evidenti risvolti di carattere economico.

⁵⁰ Cfr. art. 5, §. 3, St. Analoga disciplina è posta dalla novella per quanto riguarda il Prelato (art. 9, §. 1, St.) ed i componenti del Consiglio di sovrintendenza (art. 11, §. 3 St.).

⁵¹ Cfr. art. 7, §. 2, St.

⁵² Cfr. art. 6, §. 3, St.

⁵³ Cfr. art. 8, §. 3, lett. e), St.

⁵⁴ Cfr. art. 5 Chir.

ha una funzione di assistenza nei confronti di amministratori e dipendenti, perché essi possano «operare secondo i principi fondanti dell'etica cattolica ed in coerenza con la missione dell'Istituto»: una persona che assuma insomma, oltre alle funzioni amministrative, anche un ruolo di carattere spirituale nell'ambito delle attività dello IOR, connotate da una oggettiva natura finanziaria e patrimoniale, ma sempre volte ad una missione all'interno della Chiesa. Proprio per questo, il Prelato è chiamato a «mantenere scambi costanti con amministratori e dipendenti, avendo cura di promuovere la dimensione etica del loro operato». In ragione di questi scambi e per il suo stesso ufficio che comporta l'intervento obbligatorio tanto alle adunanze del Consiglio di sovrintendenza che della Commissione cardinalizia, di cui svolge le funzioni di Segretario e cura i verbali, il Prelato risulta essere l'organo più presente ed informato su ogni aspetto dell'attività e della vita dell'Istituto.

Il Consiglio di sovrintendenza è per lo IOR il corrispondente del Consiglio di amministrazione degli altri istituti bancari. Esso è responsabile dell'amministrazione e gestione, nonché della vigilanza e supervisione delle attività sul piano finanziario, economico ed operativo.⁵⁵

Nominato dalla Commissione cardinalizia, è composto ora da sette membri (due in più rispetto alla disciplina previgente) che possono essere confermati nell'incarico, ma – con l'entrata in vigore della novella – non più di una volta.⁵⁶ La nuova disciplina richiede che, per essere nominati, i componenti devono essere «in possesso dei requisiti espressamente previsti dalla normativa», limitandosi ad un rinvio *per relationem*, senza indicare nel testo quali siano questi requisiti.⁵⁷

Quanto alle riunioni del Consiglio di sovrintendenza, esse sono convocate dal Presidente: la novella aggiunge tra gli strumenti per trasmettere la convocazione anche la posta elettronica, senza richiedere peraltro che si tratti di posta certificata, in analogia alle convocazioni cartacee per cui è chiesto che siano inviate per lettera, senza necessità di raccomandata: sia la pec che la raccomandata tuttavia sembrano comunque in concreto le modalità più opportune, sebbene non obbligatorie *ad validitatem*.

Ancora in relazione all'uso delle tecnologie informatiche, a seguito dell'entrata in vigore della riforma, le riunioni del Consiglio di sovrintendenza «possono tenersi mediante [l'uso di] mezzi di telecomunicazione»; la teleconferenza tuttavia resta una modalità straordinaria di riunione, pos-

⁵⁵ Cfr. art. 6 Chir.; art. 10 St.

⁵⁶ Cfr. art. 11, §§. 1-2, St. Prima non era previsto alcun limite per eventuali rinnovi del mandato. Già il *Rescriptum ex audientia SS.mi* del 10 gennaio 2015, cit., aveva elevato il numero dei componenti del Consiglio di sovrintendenza da cinque a sei.

⁵⁷ Cfr. art. 11, §. 1, St.

sibile «esclusivamente in caso di comprovata necessità» e a condizione che «ciascuno dei partecipanti possa essere identificato, sia in grado di intervenire in tempo reale durante la trattazione degli argomenti esaminati, nonché di ricevere, trasmettere e visionare documenti nel rispetto dei requisiti di riservatezza»; in ogni caso il Presidente o il Vice Presidente, un Consigliere e il Segretario del Consiglio «devono necessariamente trovarsi in Vaticano», ove si considera formalmente svolta la riunione. Peraltro, non possono svolgersi in teleconferenza le sessioni relative all'approvazione dei bilanci ad alla nomina del Direttore o del Vice Direttore.⁵⁸

Ancora in ordine alle riunioni del Consiglio di sovrintendenza, la novella specifica che il Presidente «fissa l'ordine del giorno delle riunioni e ne coordina i lavori, assicurandosi che tutti ricevano per tempo informazioni adeguate sui temi» da trattare.⁵⁹

Le attività di segreteria del Consiglio di sovrintendenza, prima sbrigate su designazione per ogni singola adunanza da un dirigente dell'Istituto, ai sensi delle previsioni dello Statuto novellato devono essere invece svolte da un Segretario unico del Consiglio, che è individuato nella persona del Responsabile della funzione legale dello IOR, a cui compete tra l'altro «la verbalizzazione delle adunanze,⁶⁰ la conservazione dei relativi verbali, l'autentica di copie ed estratti degli stessi».⁶¹ La nuova figura del Segretario unico, introdotta dalla riforma, acquista così una sua precisa fisionomia, tanto che egli non può essere sostituito da altro funzionario, nemmeno in caso di assenza o impedimento: in questa fattispecie il verbale di seduta dovrà infatti essere redatto da un componente del Consiglio all'uopo designato. Presso l'Ufficio della funzione affari legali dello IOR, cui è preposto il Segretario unico, è custodito il registro («libro dei verbali») con i verbali delle sedute del Consiglio di sovrintendenza, a disposizione dei Consiglieri.

Tra le funzioni del Consiglio di sovrintendenza, il nuovo Statuto contempla anche la facoltà di proporre alla Commissione cardinalizia la nomina del Revisore esterno,⁶² nonché di riferire alla stessa Commissione sull'attività svolta, sul generale andamento della gestione e sulle sue prevedibili evoluzioni.⁶³

Viene inoltre presa in esame una nuova articolazione interna al Consiglio di sovrintendenza, formata da specifici «comitati consultivi», con il compito di fornire «adeguato supporto nell'assunzione di decisioni in determinate materie»: tali comitati potranno essere composti da almeno tre Consiglieri

⁵⁸ Cfr. art. 13, §§. 3, 4 e 7, St.

⁵⁹ Cfr. art. 12, §. 5, St.

⁶⁰ Cfr. art. 14, §. 2, St. Il Segretario unico del Consiglio ha il compito di redigere un verbale fedele, preciso e completo di quanto discusso e deciso nell'adunanza, darne lettura ai presenti affinché lo approvino al termine di ogni adunanza, e sottoscriverlo in calce insieme con il Presidente.

⁶¹ Cfr. art. 14, §. 1, St.

⁶² Cfr. art. 17, §. 1, lett. j), St.

⁶³ Cfr. art. 17, §. 1, lett. k), St.

ed il Presidente potrà esservi invitato a partecipare: non avranno in ogni caso compiti esecutivi o gestori, né potranno limitare i poteri decisionali e le responsabilità del Consiglio di sovrintendenza.⁶⁴

Un'autonoma e più definita fisionomia è assunta con la novella anche dalla figura del Presidente del Consiglio di sovrintendenza, di cui tratta il nuovo art. 18 St. Il testo del 1990 si limitava a prevedere che la rappresentanza legale dell'Istituto spettasse al Presidente del Consiglio. La nuova disciplina, valorizzando il profilo soggettivo dell'organo, elenca in modo più analitico le funzioni che il Presidente è chiamato a svolgere, attribuendo ad esso il potere di rappresentanza legale dell'ente e di firma, di cui si prevede espressamente anche la possibilità di delega secondo le modalità contemplate dal Regolamento interno dello IOR, a cui si rimanda; si prevede inoltre per il Presidente la funzione di guida e coordinamento di tutte le attività del Consiglio, oltre che il compito di convocare e presiedere le adunanze consiliari. Si introduce inoltre nel nuovo testo il riferimento ad un Vice Presidente, che svolge le funzioni del Presidente in caso di sua assenza o impedimento.⁶⁵

6. SEGUE: LA DIREZIONE E LA REVISIONE CONTABILE

Altro organo interno all'Istituto è la Direzione, formata dal Direttore generale e dal suo Vice, nominati dal Consiglio di sovrintendenza, con l'approvazione della Commissione cardinalizia. Il Chirografo specifica come la presenza del Vice Direttore sia tuttavia solo "eventuale".⁶⁶

La riforma conserva l'insolita previsione per cui il Direttore può essere nominato sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, aggiungendo tuttavia che in ogni caso egli cessa dalla carica al compimento del settantesimo anno di età e, se nominato a tempo determinato, resta in carica cinque anni e non può essere confermato oltre una volta.⁶⁷ Non vengono tuttavia introdotte specifiche modificazioni di rilievo in ordine alle competenze della Direzione.

Anche secondo il nuovo statuto infatti, al Direttore spetta il compito di redigere la situazione economico-finanziaria sull'andamento delle attività, nonché di predisporre annualmente il bilancio dell'Istituto, accompagnato da una relazione esplicativa.⁶⁸ A seguito della novella, il bilancio, la relazione e i documenti giustificativi devono essere corredati dalla relazione del soggetto esterno incaricato della revisione.

Ancora una volta in termini di maggiore attenzione all'elemento personale dell'organo, la novella indica che è il Direttore (e non genericamente la Direzione, come nella previgente disciplina) ad essere responsabile di tutta

⁶⁴ Cfr. art. 17, §§. 2-4, St.

⁶⁵ Cfr. art. 18, ultimo periodo, St.

⁶⁶ Cfr. art. 8 Chir.

⁶⁷ Cfr. art. 20 St.

⁶⁸ Cfr. artt. 22-23 St.

l'attività operativa che dirige, organizza e controlla, sulla base delle indicazioni fornite dal Consiglio di sovrintendenza.⁶⁹

Completamente rinnovato è l'organo a cui è affidato il compito della revisione dei conti, ed è questa forse la novità maggiore apportata dalla novella, che peraltro recepisce normativamente quanto già posto in essere in concreto dall'Istituto negli ultimi anni.⁷⁰ A garanzia della serietà della gestione e della trasparenza dei bilanci, la revisione contabile non è quindi più in capo ad un organo interno dello IOR, ma viene svolta «da un revisore esterno», che può essere sia una persona fisica che una società, la cui nomina spetta alla Commissione cardinalizia, su proposta dal Consiglio di sovrintendenza. Per tutelare una certa stabilità e continuità nel complesso incarico tecnico che il Revisore è chiamato a svolgere, è oggi previsto che eserciti le sue attribuzioni «per un periodo di tre esercizi consecutivi»; tuttavia, ad evitare viceversa posizioni stratificate e sclerotizzazioni, l'incarico al Revisore è eventualmente rinnovabile, ma non più di una volta.⁷¹

In forza del suo ufficio, il Revisore deve esprimere il suo giudizio sul bilancio dell'Istituto, attraverso un'apposita relazione. A questi fini, egli deve esaminare tutti i libri ed i documenti contabili dell'Istituto e può chiedere «ogni informazione utile alla propria attività di revisione», che gli organi interni saranno evidentemente tenuti a fornirgli.⁷²

Come già accennato, del tutto nuova è la previsione del capo IX dello Statuto, in tema di personale dell'Istituto. Viene innanzi tutto fatto un rimando di carattere generale al Regolamento sul personale dello IOR in ordine alla disciplina relativa all'assunzione ed al rapporto di lavoro.⁷³

Un altro importante rinvio è posto riguardo al Codice etico, approvato dal Consiglio di sovrintendenza, al cui rispetto sono tenuti tutti i dipendenti.⁷⁴

Viene poi espressamente enunciato un principio di esclusività dell'impegno alle dipendenze dello IOR, per cui tutti i dipendenti, in costanza di rapporto con l'Istituto, non possono svolgere altre attività, né in regime di dipendenza, né di consulenza, indipendentemente dal fatto che tali attività siano retri-

⁶⁹ Cfr. art. 8, comma 2, Chir.; art. 24, §. 1, St.

⁷⁰ Già si è ricordato che il bilancio dello IOR del 2018 è stato revisionato da una nota azienda leader del settore, la *Deloitte & Touche*. Anche in precedenza alcune delle maggiori società di consulenza a livello internazionale, del calibro della *Promontory group* e della *Ernst & Young*, erano state interessate rispettivamente per la verifica dei conti correnti dello IOR e la *due diligence* dell'APSA (cfr. *Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [Bo666], 15 ottobre 2013).

⁷¹ Cfr. art. 9 Chir.; art. 26 St.

⁷² Cfr. art. 27 St.

⁷³ Cfr. art. 28 St. Con il *Rescriptum ex audientia SS.mi* del 30 novembre 2013, cit., si era stabilito che si applicasse anche allo IOR il Regolamento generale della Curia romana «fino a che non venga diversamente disposto» e in quanto le relative norme risultassero «applicabili e non incompatibili» con lo Statuto dell'ente.

⁷⁴ Cfr. art. 30 St.

buite o svolte a titolo gratuito, come pure è loro precluso l'esercizio o anche la sola partecipazione a qualsiasi attività commerciale.⁷⁵

L'articolato statutario si chiude infine con la previsione dell'abrogazione espressa del precedente Statuto del 1990, nonché di ogni altra disposizione eventualmente contraria,⁷⁶ e con il rimando, per tutto quanto non disposto dal medesimo Statuto, alle disposizioni canoniche.⁷⁷

7. QUALCHE CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA

Nel considerare complessivamente le modifiche apportate dalla novella, si può rilevare come il testo statutario sia rimasto per gran parte invariato rispetto a quello approvato nel 1990 da Giovanni Paolo II, salvo qualche limitato intervento su alcuni articoli, mantenendo quindi in termini coerenti ed in linea con la tradizione le funzioni e la *governance* dell'Istituto.

Come già evidenziato, viene quindi confermata la missione dello IOR nell'ambito delle attività della Santa Sede e della Chiesa, quale istituto chiamato a «provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni [...] destinati ad opere di religione o di carità» (art. 1 St.): un ente che si occupa di amministrazione di patrimoni mobiliari ed immobiliari, nell'ottica di custodirli e farli fruttare per meglio rispondere alle esigenze, anche economiche, legate allo svolgimento di opere di religione e carità e quindi, in sostanza, alle necessità stesse della Chiesa universale e della sua missione di annuncio del Vangelo.

Lo IOR resta dunque un importante organismo di gestione ed amministrazione economica, unico soggetto che svolge in termini professionali attività di natura bancaria nello SCV sotto la vigilanza dell'AIF, in un'ottica strumentale rispetto alle finalità della Sede apostolica. Se da un punto di vista materiale, l'Istituto svolge le stesse attività proprie di qualsiasi altro fornitore di servizi finanziari, la connotazione assolutamente unica e peculiare dell'Istituto emerge proprio dalla sua missione di servizio alla Chiesa cattolica nelle sue diverse articolazioni (Santa Sede, Dicasteri della Curia romana ed enti collegati, ordini religiosi, istituzioni cattoliche, clero, corpo diplomatico, dipendenti della Santa Sede), fornendo alla sua speciale "clientela" strumenti dedicati di pagamento a livello mondiale.

Evidentemente ciò risponde ad un'esigenza materiale concreta, secondo quanto previsto in termini generali dallo stesso Codice di diritto canonico, per cui la Chiesa ha il «diritto nativo» di occuparsi e gestire i «beni temporali per conseguire i fini che le sono propri» (can. 1254, §. 1 CIC): ecco lo IOR è un efficace strumento operativo per gestire al meglio i beni temporali, in

⁷⁵ Cfr. art. 29 St.

⁷⁶ Cfr. art. 31 St.

⁷⁷ Cfr. art. 32 St.

un'ottica di perseguimento dei fini della Chiesa.⁷⁸ Non a caso, l'Istituto, pur operando con capacità imprenditoriali ed in maniera professionale, non ha propriamente fini di lucro, ed infatti gli eventuali utili sono rimessi al Santo Padre, per le necessità della Chiesa.⁷⁹

Oltre agli aspetti canonici – non a caso si è visto come lo statuto prevede che l'ente abbia personalità giuridica “canonica” (art. 1, §. 1, St) e sia soggetto all'applicazione delle “disposizioni canoniche” (art. 32 St.)⁸⁰ – non vanno sottovalutati anche importanti rilievi esterni legati all'esistenza ed alle attività dell'Istituto, anche per quanto attiene a rapporti tipicamente di diritto ecclesiastico. In termini generali infatti il diritto ecclesiastico, nella sua accezione più vasta, coinvolge i rapporti tra l'ordinamento statale ed una confessione religiosa, in questo caso la Chiesa cattolica. Da questo punto di vista, attraverso lo IOR, la Chiesa nell'ambito del proprio ordinamento interno si dota di un organismo che ha delle inevitabili proiezioni esterne, sia nei confronti dell'ordinamento internazionale, in riferimento agli standard tecnici di gestione delle operazioni finanziarie e delle norme sovranazionali di prevenzione e contrasto alla criminalità economica, sia nei confronti degli ordinamenti dei diversi Paesi nei quali le operazioni economiche vengono a svolgersi.⁸¹

⁷⁸ Sugli aspetti legati alla gestione dei beni temporali, *ex pluribus*, I. A. GARCERANTH RAMOS, *Amministrazione e alienazione dei beni temporali ecclesiastici secondo il Concilio Vaticano II*, «Periodica de re canonica» 103 (2014), pp. 273-300; Y. SUGAWARA, *L'importanza della finalità nelle norme canoniche sui beni temporali della Chiesa*, «Periodica de re canonica» 100 (2011), pp. 261-283; C. BEGUS, *Persone giuridiche e diritto di proprietà dei beni temporali della Chiesa*, in *I beni temporali*, cit., pp. 65-76. Quest'ultimo Autore rileva come «raccogliendo le indicazioni della costituzione *Gaudium et spes*, per la quale la Chiesa si serve dei beni temporali nella misura in cui lo richieda la sua missione (GS 76)», la normativa canonica sottopone «al perseguimento di determinati fini, non solo l'acquisto dei beni, [...] ma anche l'amministrazione». Per questo, la disciplina che regola l'amministrazione dei beni temporali in ambito canonico «deve rinvenire adeguata comprensione in una prospettiva di finalizzazione che ne metta in mostra il carattere di *strumentalità* e che difficilmente può ritenersi abbia corrispondenze all'interno degli ordinamenti civili» (pp. 71-72).

⁷⁹ In relazione alle attività dello IOR è interessante riportare la distinzione posta da M. CONDEMI, *La regolazione delle attività finanziarie vaticane*, in *Finanze vaticane*, cit., 33-59. Secondo questo Autore, «lo IOR possiede una natura giuridica atipica, dal momento che si tratta di un ente che, da un lato, svolge attività di natura pubblica (*iure imperii*) e, dall'altro, attività comparabili a quelle di una normale istituzione finanziaria (*iure gestionis*), entrambe rilevanti, fra l'altro, ai fini della normativa anticiclaggio vaticana» (p. 41).

⁸⁰ Sulla canonicità dell'ente, oggi espressamente riconosciuta a seguito della novella dello statuto, già si esprimeva F. OLIOSI, *La controversa natura*, cit., p. 488.

⁸¹ Si pensi ad esempio alla configurazione che assume lo IOR per l'ordinamento giuridico italiano ed alla questione, peraltro ancora non risolta in modo univoco, se esso possa essere annoverato tra gli “enti centrali” della Chiesa cattolica, ai sensi dell'art. 11 del Trattato lateranense tra Italia e Santa Sede dell'11 febbraio 1929. In proposito, rileva ancora F. OLIOSI, *La controversa natura*, cit.: «mentre negli anni scorsi la Corte di Cassazione e la Corte Costituzio-

Per questo, risulta particolarmente importante come nel tempo – anche a seguito degli stimoli sollecitati dal processo di valutazione di Moneyval – lo IOR, nell'assolvere al suo compito, assicuri, oltre che la qualità e la professionalità dei prodotti e dei servizi forniti, anche al contempo la piena conformità del suo agire alle norme interne ed internazionali. Ciò assume una rilevanza ancora maggiore quando si tratta di garantire, proprio attraverso i servizi forniti dall'Istituto, un canale sicuro di pagamento o di transazione economica specie in quei Paesi ove non vi sono a livello interno servizi equiparabili o dove la Chiesa abbia difficoltà nel godimento del "diritto nativo" a possedere ed amministrare beni.

Per questo dunque, con il Chirografo di approvazione delle recenti modifiche allo Statuto, Papa Francesco ha deciso opportunamente di preservare e confermare la configurazione dell'Istituto.

Dopo gli adeguamenti posti in essere per uniformarsi ai criteri indicati da Moneyval e dopo un complessivo processo interno di riforma volto ad una accurata verifica dei clienti e dei servizi, anche grazie alle recenti modifiche statutarie, lo IOR può efficacemente proseguire il suo cammino quale importante strumento della nuova architettura finanziaria e amministrativa della Santa Sede e dello SCV.

Certamente di grande rilievo è la modifica della revisione dei conti, affidata all'esterno a società specializzate, garantendo così maggiore indipendenza nel controllo e conseguentemente maggiore trasparenza nella gestione. L'elemento oggettivo del perseguimento di opere di religione o di carità come pure l'elemento soggettivo rappresentato dai particolari "clienti" dell'Istituto, se lo configurano come un *unicum* nel panorama mondiale, non esonerano per questo da una gestione oculata e trasparente delle risorse. La specialità dello IOR sta senza dubbio nei soggetti ai quali assicura i suoi servizi e nelle finalità che persegue a vantaggio della Chiesa. Ma tali peculiarità non giustificano un'anacronistica autoreferenzialità o una chiusura nei confronti di parametri contabili o normativi che sono invalsi a livello internazionale, a garanzia della legittimità, correttezza, trasparenza ed efficienza delle attività svolte.

Lo IOR, nel rapido percorso compiuto in questi anni, oggi, con le recenti modifiche statutarie, progredisce ulteriormente, dimostrando ancora non solo l'importanza assolutamente strategica della sua funzione, ma la capacità di adeguarla e di svolgerla nel rispetto di quei criteri di professionalità ed

nale avevano risposto affermativamente, nel 2003 si è registrato un vero e proprio *overruling*, allorquando la Cassazione penale, chiamata a giudicare sulla questione Radio Vaticana, ha mutato giurisprudenza, ritenendo lo IOR non più riconducibile agli enti centrali della Chiesa, e quindi non garantito dall'art. 11 Trattato» (p. 498). Il riferimento è alla sent. Cass. Pen., Sez. I, 9 aprile 2003, n. 22516, su cui G. DALLA TORRE, C. MIRABELLI (a cura di), *Radio Vaticana e ordinamento italiano*, Torino, Giapichelli, 2005.

affidabilità che ci si aspetta da chi è istituzionalmente chiamato ad un ruolo così delicato nell'ambito della missione della Chiesa.

Peraltro, uno stimolo costante ad operare sempre meglio e ad uniformarsi agli standard tecnici e normativi sempre più aggiornati ed efficaci discende per lo IOR già dalla legislazione canonica, la quale pretende attenzione e oculatezza in chi è chiamato ad amministrare i beni temporali, garantendo tra l'altro che le operazioni compiute si configurino in modo da mettere al sicuro i beni stessi anche sotto il profilo del diritto civile degli Stati (cfr. can. 1284, n. 2, CIC).

Gli interventi specifici conseguenti alla recente modifica dello statuto dello IOR, per come si sono cercati di accennare fin qui, hanno riguardato per lo più questioni interne all'organizzazione dell'Istituto, quali l'adeguamento del numero dei componenti del Consiglio di sovrintendenza (art. 11, §. 1), la possibilità di confermare alcuni soggetti nel loro incarico solo per una volta (artt. 5, §. 2; 9, §. 1; 26), la previsione della sostituzione di alcune cariche quando chi le ricopre diviene incapace o cessa anticipatamente (artt. 5, §. 3; 9, §. 1; 11, §. 3).

Ugualmente, si è delineato il potenziamento e la migliore definizione dei compiti di segreteria del Prelato rispetto alla Commissione cardinalizia (art. 7, §. 3) e del Segretario unico nei confronti del Consiglio di sovrintendenza (art. 14).

Si tratta di modifiche che, nel solco della tradizione, hanno apportato una serie di ammodernamenti utili a rendere l'Istituto più funzionale al soddisfacimento delle esigenze per cui è stato istituito. La formula di approvazione dello statuto *ad experimentum* per due anni lascia peraltro aperta l'eventualità di ulteriori assestamenti, anche forse nel quadro organico di una più complessiva riforma della Curia romana e degli enti a servizio della Sede Apostolica, che ancora non ha raggiunto esiti definitivi.⁸²

In una prospettiva più generale, si tratterà di valutare concretamente anche quale fisionomia assumeranno altri organismi deputati allo svolgimento di attività di natura economica e finanziaria. Il riferimento è in particolare alla nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello SCV, istituita da Papa Francesco nel 2014, ed articolata nel Consiglio per l'economia, nella Segreteria per l'economia e

⁸² Il Consiglio dei Cardinali ha svolto ormai oltre trenta sessioni e continua ancora le sue attività. È stata elaborata una bozza di testo di nuova Costituzione apostolica sulla Curia romana, sottoposta ad una più ampia consultazione ma ritenuta da più parti ancora insoddisfacente, che dovrebbe sostituire la *Pastor Bonus*, di cui è stato reso noto anche il titolo: *Praedicate Evangelium*. Sulla funzione dei Cardinali di ausilio al Romano Pontefice anche su questi profili, ai sensi del can. 349 CIC, F. BLASIGH, *Il ruolo dei Cardinali nella Costituzione Apostolica Pastor Bonus sulla Curia Romana*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)» 29 (2015).

nell'Ufficio del Revisore generale.⁸³ Sebbene di recente costituzione, questi nuovi organismi hanno attraversato varie vicissitudini⁸⁴ ed ancora devono consolidare una loro prassi nell'ambito dello svolgimento dei compiti istituzionali loro affidati.⁸⁵

Quanto al collegamento con lo IOR, si sottolinea ad esempio come il Consiglio per l'economia esamini le valutazioni annuali del rischio della situazione finanziaria e patrimoniale della Santa Sede e dello SCV e venga specificamente informato con cadenza annuale riguardo alle attività dell'Istituto.⁸⁶

⁸³ FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di Motu proprio "Fidelis dispensator"*, per la costituzione di una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello SCV, 24 febbraio 2014, in «AAS» 106 (2014), pp. 164-165. Gli statuti dei nuovi organismi sono stati approvati dal Papa con Chirografo del 22 febbraio 2015. In argomento, J. MIÑAMBRES, *Primi rilievi sugli Statuti dei nuovi organismi economici della Santa Sede*, in questa Rivista 27 (2015), pp. 497-503; B. E. FERME, *Fidelis dispensator et prudens: gli Statuti, «Ius Missionale»* 9 (2015), pp. 35-58. Lo statuto dell'Ufficio del Revisore generale è stato da ultimo rinnovato con Chirografo in data 21 gennaio 2019: in argomento J. MIÑAMBRES, *Alcuni rilievi sul nuovo Statuto dell'ufficio del Revisore Generale della Santa Sede*, in questa Rivista, 31 (2019), pp. 697-704.

⁸⁴ Il Presidente della Segreteria per l'economia, nominato da Papa Francesco nel 2014, dal 29 giugno 2017 ha avuto di fatto un periodo di congedo a seguito delle vicende giudiziarie in cui è stato coinvolto (cfr. *Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [Bo459], 29 giugno 2017) e solo il 14 novembre 2019 è stato nominato un successore. Non risulta inoltre essere stato nominato un nuovo Prelato Segretario generale dal maggio 2018, dopo che il precedente (che era stato anche membro della Commissione referente sullo IOR), ad appena due anni dal conferimento dell'incarico, è stato chiamato a svolgere le funzioni di Nunzio apostolico in Corea e Mongolia. Anche l'istituto del Revisore generale ha avuto una storia travagliata: la persona chiamata a ricoprire l'incarico dal 9 maggio 2015, è cessata dalla funzione anzitempo il 20 giugno 2017 a seguito di alcuni contrasti sull'attività svolta. Il comunicato che dava atto delle sue "dimissioni" (*Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [Bo431], 20 giugno 2017), contestualmente annunciava che sarebbe stato «avviato quanto prima il processo di nomina» del successore, ma la carica era ancora formalmente vacante nel gennaio 2020, essendo l'Ufficio retto *ad interim* da uno dei Revisori aggiunti.

⁸⁵ L. SABBARESE, *Editoriale, «Ius Missionale»* 9 (2015), pp. 5-8, rileva come «la creazione di nuovi organismi economici, dotati di statuti propri, sono un segno eloquente del tentativo di presentare in modo analitico la struttura economico-finanziaria della Santa Sede e di fornire a tutta la Chiesa un esempio di trasparenza e di correttezza nella gestione e nell'amministrazione dell'economia e della finanza. Riuscire a concentrare diverse strutture e attività esistenti non è compito facile e richiede un cammino lento e progressivo, con risultati a lungo termine» (p. 5).

⁸⁶ Cfr. art. 2, §§. 3 e 5, dello Statuto del Consiglio per l'economia, approvato da Papa Francesco con Motu proprio del 22 febbraio 2015. Viene peraltro riconosciuta la peculiarità per cui «nell'ordinamento della Santa Sede/SCV diverse Autorità risultano essere titolari di competenze nella materia economica e in quella monetario-finanziaria. [Peraltro] tali competenze, attesa la complessità dell'ordinamento di riferimento, sono disciplinate in diversi strumenti normativi»: così M. CONDEMI, *La regolazione*, cit., p. 37. In termini di collegamento delle diverse entità chiamate ad operare in questa delicata materia, G. P. MILANO, *Relazione del Promotore di giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019*, in G. DALLA TORRE, G. P. MILANO (a cura di), *Annali di diritto vaticano 2019*, Città del Vaticano, LEV, pp. 120-153: «si

Va ricordato inoltre che lo IOR a seguito delle riforme del 2014 è rimasto l'unico soggetto autorizzato a svolgere professionalmente attività finanziaria all'interno del Vaticano, quando fino ad allora anche un altro Dicastero della Curia romana – sebbene con un orizzonte di intervento differente – condivideva in parte analoghe funzioni ed era peraltro assoggettato alla vigilanza dell'AIF: ci si riferisce all'Amministrazione del patrimonio della Sede apostolica (APSA),⁸⁷ il cui concreto ambito di attribuzioni si è andato via via ridefinendo in rapporto alle competenze attribuite e poi meglio specificate in capo alla neo-istituita Segreteria per l'economia.⁸⁸

Peraltro la partecipazione della Santa Sede e dello SCV al sistema Moneyval comporta che, anche nei confronti delle attività dello IOR, si mantenen-

realizza così, entro questo specifico ambito, una dinamica di corresponsabilizzazione tra Autorità della Santa Sede e dello Stato nella prospettiva di dar vita ad una rete di relazioni tra soggetti istituzionali che a vario titolo e con differenti competenze (esecutive, legislative e giudiziarie) hanno il compito di elaborare strategie di controllo e di contrasto dell'illegalità nel campo finanziario» (p. 132).

⁸⁷ Per quanto riguarda l'APSA, si tratta dell'altro organismo della Santa Sede (oltre lo IOR) precedentemente qualificato come "istituzione finanziaria" ai sensi dell'applicazione delle direttive Moneyval, che era quindi oggetto di diretta attenzione da parte del valutatore internazionale. A seguito di un processo di riorganizzazione interna, entro la fine del 2015 tutti i conti non istituzionali detenuti dall'APSA sono stati trasferiti allo IOR o chiusi. Questa fase è stata peraltro verificata dall'AIF tramite un'apposita ispezione. Di conseguenza, oggi l'APSA non possiede più i requisiti per essere considerata come «entità che svolge attività finanziarie su base professionale» e pertanto l'AIF non è più autorità di vigilanza competente a svolgere il controllo su di essa. L'Amministrazione è ora invece soggetta al regime di vigilanza stabilito con il Motu Proprio "Fidelis dispensator et prudens". Sul ruolo dell'APSA nel processo di riforma in atto, M. RIVELLA, *L'APSA nella riforma economica della Curia romana*, «Ius Missionale» 9 (2015), pp. 59-65.

⁸⁸ FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di Motu proprio "Confermando una tradizione"*, 8 luglio 2014, in «AAS» 106 (2014), pp. 618-620. Con tale provvedimento veniva soppressa la *Sectio* ordinaria dell'APSA e le relative competenze trasferite alla neo-istituita Segreteria per l'economia. Il rispettivo assetto di competenze tra i due organismi si è meglio definito con l'approvazione degli Statuti del nuovo Dicastero direttamente ad opera del Papa in data 22 febbraio 2015 e soprattutto con un successivo intervento pontificio (FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di Motu proprio "I beni temporali"*, 4 luglio 2016, in «AAS» 108 (2016), pp. 862-865). In argomento, M. RIVELLA, *Summa divisio delle competenze come prima regola dell'amministrazione dei beni della Santa Sede*, in questa Rivista 29 (2017), pp. 715-724. L'Autore peraltro sottolinea come «Il Motu proprio "I beni temporali" costituisce un punto fermo nella chiarificazione del percorso di riforma del settore economico amministrativo della Santa Sede [...]. Il testo afferma la necessità di separare in maniera netta e inequivocabile la gestione diretta del patrimonio della Santa Sede dalle funzioni di controllo e vigilanza sull'attività di gestione, postulando, quale conseguente "prima regola", la *summa divisio* delle competenze tra l'Amministrazione del patrimonio della Sede apostolica, a cui spetta amministrare i beni e gestire le finanze, e la Segreteria per l'economia, a cui è affidato il controllo e la vigilanza sull'attività di amministrazione e gestione svolta non solo dall'APSA, ma da tutte le amministrazioni della Santa Sede».

ga alta la guardia in ordine alle azioni di prevenzione e contrasto di crimini di natura finanziaria, in particolare per quanto riguarda la possibilità di ipotesi di riciclaggio e autoriciclaggio.

Anche gli interventi dell'Autorità di informazione finanziaria, chiamata istituzionalmente a vigilare sulle attività dello IOR, saranno importanti per verificare se ed in che modo l'Istituto nella sua rinnovata configurazione interna sarà più coerente alle esigenze di trasparenza e corretta gestione. Resta peraltro aperto il dibattito sul se e fino a che punto questi interventi in materia economica e finanziaria, in gran parte condizionati da dinamiche esterne, possano incidere sull'effettivo esercizio della sovranità, in campo monetario e non solo, da parte della Santa Sede⁸⁹ e su come questi innesti *ab extra* incidano sul sistema interno delle fonti, sia a livello canonico che vaticano,⁹⁰ e finanche sull'esercizio della giurisdizione.⁹¹

La prospettiva sembra tuttavia quella per cui tutti questi nuovi elementi di cui si è dato conto possano contribuire a rafforzare il ruolo dello IOR, e

⁸⁹ Secondo F. OLIOSI, *La controversa natura*, cit., «l'assoggettabilità alla competenza di controllo prudenziale dell'AIF ed alla potestà ispettiva di Moneyval costituiscono di fatto una delega importante da parte della Santa Sede del proprio potere di controllo [...] che assomiglia ad un esempio di quel principio di "leale collaborazione tra Stati" che in campo internazionale è una vera e propria prassi» (p. 490). Altri Autori parlano di *affievolimento* della sovranità: così F. VECCHI, *L'affievolimento di sovranità dello Stato Città del Vaticano per assorbimento nell'area monetaria dell'euro*, «Il Diritto ecclesiastico» 113 (2002), pp. 1034-1084. P. CAVANA, *Le Sezioni Unite della Cassazione e l'art. 11 del Trattato lateranense*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)», 16 (2012), nota come in campo monetario e finanziario, con la sottoscrizione della Convenzione che introduce l'euro come moneta corrente dello SCV, sia stata «consentita una limitazione, peraltro circoscritta e sempre revocabile, della sovranità, al fine di concorrere ad assicurare la trasparenza delle operazioni finanziarie nell'area euro in funzione di contrasto del riciclaggio internazionale»; tuttavia ritiene «probabilmente da escludere [...] che una tale limitazione possa ritenersi estesa alle prerogative della Santa Sede in qualità (non di organo sovrano dello Stato della Città del Vaticano, nella cui veste essa ha firmato la Convenzione, ma) di organo supremo di governo della Chiesa universale, la quale non può consentire limitazioni alla propria sovranità né cedere parte di essa ad un altro soggetto: lo vietano la stessa costituzione divina della Chiesa cattolica, il principio dualista cristiano, pure di origine divina, e quello della *libertas Ecclesiae*». Anche A. FUCCILLO, *La Convenzione*, cit., sostiene che i vincoli agli organi e alle istituzioni finanziarie vaticane «non dovrebbero avere effetto verso le attività di governo della Chiesa nello svolgimento della sua missione pastorale» (p. 133).

⁹⁰ In proposito, P. CONSORTI, *Le riforme economiche di Papa Francesco*, in *Finanze vaticane*, cit., pp. 7-31, nota come «attraverso le leggi vaticane dal 2010 in poi, nell'ordinamento della Chiesa hanno fatto ingresso regole e principi che, seppure pongono un problema di natura teorica circa l'attuale gerarchia delle fonti interne a quell'ordinamento, in prospettiva renderanno più trasparente la gestione delle attività economiche e finanziarie» (p. 23).

⁹¹ G. P. MILANO, *Relazione 2019*, cit., in cui il Promotore di giustizia del Tribunale dello SCV rileva come le leggi promulgate in attuazione di obblighi internazionali in materia economica e monetaria hanno comportato evidentemente anche dei «riflessi sull'attività giurisdizionale» (p. 125).

più in generale quello degli altri organismi chiamati a gestioni e controlli patrimoniali, per fornire strumenti più efficaci nello svolgimento della loro specifica missione istituzionale, quella cioè di custodia ed amministrazione di beni temporali per un miglior servizio al Santo Padre ed alla Chiesa.⁹²

⁹² L. SABBARESE, *Editoriale*, cit., nota come «la riorganizzazione dell'assetto economico sicuramente è un'esigenza sana, che tuttavia agli studiosi di diritto canonico pone qualche interrogativo che, nel contesto del più generale riassetto della Curia romana, invita a guardare con attenzione all'evoluzione [...] dell'organizzazione economica e finanziaria» (p. 5). Ancora P. CONSORTI, *Le riforme*, cit., conclude nel senso che queste riforme «daranno alla Chiesa la possibilità di dimostrare coi fatti che l'economia – e più in generale la ricchezza – è uno strumento a servizio della sua missione spirituale» (p. 23).