

SPERIMENTAZIONI IN MATERIA DI *COMPLIANCE*
FINANZIARIA E *VOLUNTARY DISCLOSURE* NELLA
CONVENZIONE FISCALE ITALO-VATICANA
1° APRILE 2015

EXPERIMENTATION IN THE FIELD OF FINANCIAL COMPLIANCE
AND VOLUNTARY DISCLOSURE IN THE ITALY-VATICAN TAX
AGREEMENT, 1 APRIL 2015

Fabio Vecchi^a

Fechas de recepción y aceptación: 19 de septiembre de 2016, 20 de febrero de 2017

Riassunto: La Santa Sede ha avviato una profonda riforma legislativa e amministrativa dello Stato vaticano. Questa politica innovativa si è poi estesa alla trasparenza organizzativa anche nei rapporti internazionali di natura finanziaria.

In tal senso appare in tutta la sua valenza storica la normativa introdotta nella Convenzione fiscale stipulata con l'Italia, il 1° aprile 2015, che propone uno strumento di contrasto alla pratica di evasione fiscale internazionale. In tale disciplina compaiono per la prima volta i modelli standard di *compliance* finanziaria e di *voluntary disclosure* messi a punto dal diritto internazionale e comunitario.

Tali principi verranno solo a pochi mesi di distanza formalizzati in modo anche più netto nell'Accordo FATCA-IGA tra Santa Sede/SCV – USA. Si pensi al principio dello scambio automatico di informazioni bancarie su conti appartenenti a cittadini stranieri, tra Autorità di controllo tributario.

È quindi emersa una pluralità di fonti normative ispirate a principi comuni in materia di buona amministrazione finanziaria. Su queste basi il Comitato

^a Incaricato in Storia del Diritto Canonico all'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro.
Correspondencia: Fabio Vecchi. Via Gregorio VII, 221. 00165 Roma. Italia.
E-mail: fabio.vecchi.roma@tiscali.it



Moneyval ha giudicato assai positivamente i progressi raggiunti dalla Santa Sede, la quale può oggi essere sicuramente depennata dalla “*black list*” degli Stati noti come “paradisi fiscali”.

Parole chiave: Trasparenza e *compliance* fiscale; accordi fiscali bilaterali; accordi separati privilegiari; *standard* prudenziali internazionali; *voluntary disclosure*; scambio automatico di informazioni; Autorità di Informazione Finanziaria (AIF).

Abstract: The Holy See has started a deep Vatican State legislative and administrative reform. This innovative policy was then extended to the organizational transparency also in international financial relations.

To that effect it appears in all its historical value the legislation introduced in the tax convention signed with Italy, on 1 April 2015, which offers a contrasting instrument to the practice of international tax evasion. In this discipline appear for the first time the standard models of financial compliance and voluntary disclosure developed by international and European Community law.

These principles will be only a few months away formalized so even more clearly in the Agreement FATCA-IGA between the Holy See/VCS-USA. Consider the principle of the automatic exchange of bank information on accounts belonging to foreign citizens, including the tax control Authorities (Excise Department).

It then emerged a plurality of law sources inspired by common principles of good financial administration. On this basis the Moneyval Committee has judged very positively the progress made by the Holy See, which can now be definitely struckout from the “black list” of States known as “tax havens.”

Keywords: Transparency and tax compliance; bilateral tax agreements; privileged separate agreements; international prudential standards; voluntary disclosure; automatic exchange of information; Financial Information Authority (FIA).



1. INTRODUZIONE. LA CONDIVISIONE AUTOMATICA OBBLIGATORIA DEI DATI, CRITERIO GUIDA DELLA TRASPARENZA FISCALE INTERNAZIONALE

L'accordo fiscale firmato dalla Santa Sede con l'Italia il 1° aprile 2015¹ fa parte di un più esteso orizzonte negoziale, in ambito di politica economico-finanziaria di mutua assistenza, che le autorità vaticane hanno recentemente varato con gli Stati nazionali, le Giurisdizioni e i Territori².

Va subito detto che tali negoziati si distinguono nettamente dalla tipologia tradizionale degli accordi concordatari noti ed ampiamente commentati dalla dottrina ecclesiasticista³, in confronto ai quali il tema oggetto di negoziato non è la ricerca di un punto di equilibrio tra potestà sovrane in ordine alla *libertas Ecclesiae*, ma l'individuazione di segmenti di utile cooperazione in tema di *compliance* fiscale tra amministrazioni statuali, in armonia con i più recenti *standard* prudenziali⁴.

¹ Cf. «Convenzione tra la Santa Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale», in http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2015/documents/rc-seg-st-20150401_convenzione-materia-fiscale-italia-testo-definitivo.pdf (consultazione 5.3.2016) (= *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*).

² Cf. DALLA TORRE, G., «Collaborazione nella distinzione», in *L'Osservatore Romano* 155/75 (2.4.2015) p. 2; GALLAGHER, P. R., «Trasparenza e piena collaborazione», in *L'Osservatore Romano* 155/75 (2.4.2015) pp. 1-2.

³ Solo per offrire qualche spunto bibliografico, nel ricchissimo quadro di contributi dottrinali, CATALANO, G., *Problematica giuridica dei concordati*, Milano 1963, pp. 120 e 127 ss.; ID., «La natura giuridica dei concordati nella moderna dottrina», in *Scritti minori. Scritti giuridici* 2, ed. TEDESCHI, M., Soveria-Mannelli 2003, pp. 891 ss.; D'AVACK, P. A., «La natura giuridica dei Concordati nel ius publicum ecclesiasticum», in *Studi in onore di Francesco Scaduto* 1, Firenze 1936, pp. 126 ss.; ID., «Concordato ecclesiastico», in *Enciclopedia del Diritto* 8, Milano 1961, pp. 441 ss.; JEMOLO, A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Bologna 1979⁵, p. 45 ss.; MINNERATH, R., *L'Egise catholique face aux Etats*, Paris 2012, *passim*; BONET NAVARRO, J., «La relevancia internacional de la Iglesia Católica», in *Anuario de Derecho Canónico* 3 (2014) pp. 197-208 e pp. 206 ss.; TEDESCHI, M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino 2010⁵, pp. 44 ss.; CARDIA, C., «Concordati e diritto comune», in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* 1 (1999) pp. 147 ss.; MARTÍN DE AGAR, J. T., «Passato e presente dei Concordati», in *Ius Ecclesiae* 12 (2000) pp. 613-660; VECCHI, F., «Aggiornamenti sull'impiego e sull'inquadramento iuris gentium dello strumento concordatario in inizio millennio», in *Diritto e Religioni* 8/2 (2009) pp. 337-366.

⁴ *Progress report and written analysis by the Secretariat of Core Recommendations. 3rd round second written progress report submitted to Moneyval by the Holy See, Strasbourg, 8-11 December 2015*, (= *Progress report Moneyval* 2015) n. 10 p. 6: «In parallel with the introduction of Regulation No1, the



Il tema verso cui si dirigono l'attenzione e le attese in questo speciale contesto pattizio, in altre parole, è la trasparenza fiscale internazionale, con ricadute di impatto sul dogma del segreto bancario, indebolito dal progressivo incedere del principio di condivisione dei dati personali bancari dei correntisti non residenti. La conoscibilità dei dati, in origine rimessa a pratiche di spontaneismo e via via tradotte in un meccanismo virtuoso di automaticità dello scambio informativo tendenzialmente globale, a cadenza periodica annuale⁵, è la novità della disciplina verso cui la Santa Sede ha manifestato accoglienza seppur con molte cautele e gradualità.

La questione pone problemi di bilanciamento tra diritto alla *privacy* ed esigenze di contrasto alle pratiche criminali di riciclaggio di denaro sporco e, nello specifico, ai fenomeni di differente natura illegale corruttiva, di evasione del fisco nazionale da parte di cittadini infedeli. Quest'ultimo profilo illecito, rappresenta un ulteriore passo nelle fonti normative internazionali e, specialmente, nel diritto statale vaticano, per la cooperazione amministrativa in tema di *voluntary disclosure*⁶.

Le riflessioni sulla Convenzione fiscale italo-vaticana del 2015, specie nella comparazione con l'accordo FATCA-IGA (= *Foreign Account Tax Compliance Act-Intergovernmental Agreement*) stipulato a pochi mesi di distanza dalla S.Sede/SCV con gli USA, sono molteplici e rilevanti: l'ingresso deciso della nozione di scambio automatico obbligatorio di informazioni accennato nella Convenzione fiscale e focalizzato solo con il FATCA; l'inedito rilievo soggettivo degli operatori finanziari, che il FATCA ha amplificato; il ruolo interpretativo rimesso all'azione

HS/VCS opened discussions with the European Commission to incorporate relevant EU financial legislation and ECB legal acts and rules within the framework of the monetary agreement between the HS/VCS and the European Union, signed on 12/12/2009. This has been achieved, taking into account the unique institutional, legal and financial architecture of the HS/VCS, through an ad-hoc arrangement annexed to the monetary agreement. The further acceptance of EU Prudential standards is intended to further strengthen the overall Vatican prudential system" [cf. *Ibidem* in [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%20y/MONEYVAL\(2015\)36_HS_2nd3drRoundProgRep.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/Progress%20reports%20y/MONEYVAL(2015)36_HS_2nd3drRoundProgRep.pdf). (consultazione 5.3.2016)]. Vedasi anche CARBONE, M. - BOSCO, M. - PETESE, L., *La geografia dei paradisi fiscali*, Milano, 2014, p. 12.

⁵ Cf. GENITO, S. - DELL'ORLETTA, D., «FATCA: primi passi verso il recepimento della normativa in Italia», in *Dirittobancario.it* (aprile 2014) p. 5.

⁶ Cf. CARDIA, C., «Una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane in materia finanziaria», in *Il Regno-Attualità* 4 (2011) p. 74.



diplomatica, specie nell'eventuale composizione amichevole (cui affiancare in via ipotetica l'opzione arbitrale) delle controversie insorgenti tra le Parti in casi di dubbi interpretativi o difficoltà attuative; l'affiorare più netto dei soggetti centri di interesse e percettori in gestione di capitali con potestà fiduciaria nel quadro delle attività caritatevoli o "di scopo" (cd. *trust*, nella tipologia di "*charity trust*"), tanto per elencarne solo alcuni.

Sulla base di queste prime riflessioni, si può dedurre che non vi sia una giurisdizione statale che, più della Santa Sede, coltivi l'aspirazione alla costruzione di un sistema di finanza etica globalizzata: l'universalismo missionario ecclesiale, che si fonda sui principi di carità e redistribuzione dei beni materiali, troverebbe in ciò la quadratura del cerchio, per lo meno, in termini di soluzioni normative. Non bisogna infatti trascurare che la cd. *compliance* fiscale propone, come tutte le misure umane, non tanto criteri etici della finanza, quanto vincoli etici alla stessa, che solo indirettamente, e senza scomodare più impegnativi orizzonti metafisici, richiama ai modelli di solidarietà di cui la Chiesa itinerante è portavoce autentica⁷.

Papa Francesco, seguendo le direttive del suo diretto predecessore, ha del resto tracciato una pastorale coerente con il suo nome apostolico romano e con la precettistica pauperistica francescana ed ha avviato la ricostruzione della *governance* della Chiesa visibile, curiale e amministrativa, puntando il dito contro la "tirannia invisibile, a volte virtuale" che avvince strettamente politiche e mercati in una rinnovata "ideologia" delle finanze⁸.

Sul piano operativo della buona gestione finanziaria cui la Santa Sede accede con una duplice prospettiva riformista (sia di legislazione interna vaticana⁹, che di normativa pattizia negoziata di tipo bilaterale e multilaterale), rimane centrale

⁷ Cf. UFFICIO NAZIONALE CEI PER I PROBLEMI SOCIALI E IL LAVORO, *Etica e finanza. Contributo alla riflessione*, Milano 2004, p. 74.

⁸ Cf. «Il Papa fustiga l'idolo della speculazione», in *Il Sole 24ore* 17 maggio (2013) [cf. *Ibidem*, in http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-05-17/papa-fustiga-idolo-speculazione-083919.shtml?uuid=AbO3gfwH&refresh_ce=1 (consultazione 5.3.2016)].

⁹ Cf. FOLLIERO, M. C., «La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell'art. 17 TUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiesa Stato e Unione», in *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre. Diritto ecclesiastico 2*, Torino 2014, pp. 946 ss.; *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme di papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, ed. BANI, E. - CONSORTI P., Bologna 2015, *passim*.



fondamento giuridico lo scambio automatico di informazioni a livello plurale, che riposa nell'art. 6 della Convenzione Multilaterale sulla Cooperazione Amministrativa tra Stati¹⁰.

Si tratta di un'evoluzione che, beninteso, ha un preciso contrappeso da sacrificare sul piatto della bilancia, consistente nella cessione di una porzione non trascurabile di esercizio di sovranità statale d'ambito finanziario. È un tributo da rendere al dispotismo sottile della globalizzazione, ma che ha reso significativi i riconoscimenti della comunità internazionale agli esiti del riformismo legislativo messo in campo nello SCV¹¹.

Nelle pagine seguenti si vorrà tracciare l'evoluzione di questa apertura partecipativa vaticana alla *diligence* fiscale, attraverso i modelli standard di *voluntary disclosure*, predisposti dai legislatori sovranazionali e nazionali per profilare, in via comparata, gli sviluppi legislativi e negoziali delle due Parti contraenti, Italia e Santa Sede, della Convenzione fiscale del 2015.

2. I MODELLI STANDARD DI “VOLUNTARY DISCLOSURE” E TRASPARENZA FINANZIARIA ADOTTATI ATTRAVERSO LE INIZIATIVE DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI SOVRANAZIONALI (OCSE, DIRETTIVE UE) E ATTRAVERSO L'ATTIVITÀ CONVENZIONALE PATTIZIA (CONVENZIONE FATCA-IGA TRA S.SEDE/SCV-USA E CONVENZIONE FISCALE ITALO-VATICANA)

La portata storica della Convenzione fiscale italo-vaticana del 2015 può essere ben apprezzata solo risalendo la china della traiettoria evolutiva che nell'ultimo trentennio ha impegnato concentricamente le energie dei legislatori regionali, nazionali e dei parlamenti sovranazionali (Direttive comunitarie) e delle organizzazioni di Stati (OCSE), alla ricerca della quadratura sistematica sulla trasparenza finanziaria e, soprattutto, del criterio-guida che ne dovesse attuare il *modus operandi*.

¹⁰ Cf. VALENTE, P. - MATTIA, S., «Accordo Italia-Svizzera. Le prospettive nei nuovi standard di trasparenza e cooperazione fiscale», in *Il Fisco* 38 (2015) pp. 3648 ss.

¹¹ *Progress report Moneyval* 2015, n. 19 p. 8: “The predicate offences underlying the laundering offences under investigation in the HS/VCS are said to include fraud, fiscal evasion, corruption, bankruptcy, insider trading, and market manipulation”.



Lo scambio automatico di informazioni bancarie sensibili, condivise tra entità amministrative di (potenzialmente tutti gli) Stati, è la pietra angolare di quella che oggi, a buon diritto, può intendersi la nuova prassi internazionale consolidata in materia di relazioni tra giurisdizioni statuali in ambito di cooperazione sulla buona gestione finanziaria condivisa.

I progressi di questo settore disciplinare, proiettato alla creazione di strumenti di scambio di informazioni tra amministrazioni statuali, si sviluppano su due fronti: il legislativo nazionale e quello degli accordi convenzionali, laddove occorre in ogni caso distinguere tra accordi bilaterali “separati” (cui accede la Convenzione fiscale italo-vaticana del 2015 e l’accordo FATCA-IGA tra Santa Sede/SCV e Stati Uniti d’America) e convenzioni multilaterali adesive¹².

In ogni caso i criteri giuridici che orientano i contenuti delle diverse fonti normative (Direttive comunitarie, leggi nazionali, Convenzioni sovranazionali e accordi pattizi) si richiamano significativamente e riassumono principi comuni¹³, a conferma della validità del criterio dello scambio di informazioni a tipologia variabile, posto al centro della cooperazione internazionale amministrativa tra Stati nazionali¹⁴.

Il quadro delle fonti, ad oggi, si può ricapitolare come segue, tenendo conto dell’intensa evoluzione che interessa l’ambito disciplinare e riconducibile alla spinta degli interessi degli Stati nazionali a perseguire programmi di adattamento

¹² Per approfondimenti cf. CARBONE, M. - BOSCO, M. - PETESE, L., *La geografia dei paradisi fiscali*, cit. pp. 16 ss.

¹³ Raggiungimento di un alto livello di trasparenza fiscale reciproca; adesione ad un principio di mutua assistenza amministrativa; scambio automatico di informazioni in forma obbligatoria; eliminazione del segreto bancario; introduzione di clausole arbitrali (ex art. 25 Modello OCSE) o, per lo meno, individuazione dei principi interpretativi condivisi al fine della pacifica composizione delle controversie internazionali. Cf. VALENTE, P. - MATTIA, S., «Accordo Italia-Svizzera. Le prospettive...» cit. pp. 3647 ss.

¹⁴ Attualmente, la normativa richiamata contempla quattro modalità di attuazione dello scambio di informazioni: su richiesta; spontanee; automatiche; mediante verifiche fiscali simultanee. Lo scambio automatico, in specie, prevede la trasmissione regolare e sistematica di informazioni all’istituzione tributaria di altro Stato richiedente e fa riferimento alla pluralità dei dati raccolti (*reportable account*) in un determinato periodo che, per questioni tecniche, è l’anno fiscale. A sé stanti sono da considerare le verifiche fiscali simultanee, che possono operare solo sulla base di accordi amministrativi di natura tecnica (e quindi non soggetti a ratifica parlamentare) posti in essere con alcune Amministrazioni fiscali estere.



rapido e di armonizzazione quanto più immediata possibile agli *standard* internazionali¹⁵:

1. *Direttive comunitarie in ambito UE*¹⁶. Il costante aggiornamento della normativa europea ha registrato la produzione di una prima Direttiva CEE 77/799, abrogata dalla Direttiva 2011/16/UE (in G.U. L 64, 11 marzo 2011), cd. “*Co-operative directive*”, con cui è stato rafforzato il principio dello scambio di informazioni in un orizzonte di cooperazione amministrativa tra Stati¹⁷. Un ulteriore scarto inteso a concentrare l’automatismo dello scambio di informazioni sulle tipologie di reddito per loro natura più duttili all’occultamento tributario (interessi, dividendi di capitale, ecc.) è il nucleo della Direttiva 2014/107/UE, che ha abrogato la precedente.

Questa normativa europea del 2011 era stata anticipata da una Direttiva 2003/48, cd. “*Saving Directive*”, che già conteneva un art. 9 dedicato allo scambio di informazioni, ma che focalizzava l’attenzione sull’azione elusiva prodotta attraverso la gestione occulta dei redditi di risparmio¹⁸.

¹⁵ Una puntuale descrizione della pluralità di fonti normative in materia è proposta da VALENTE, P. - ALAGNA, C. - MATTIA, S., *Controversie internazionali. Procedure amichevoli e gestione delle relazioni*, ed. VALENTE, P., Milanofiori-Assago 2013, p. 345. Si tratta di Convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni (elaborate secondo: il Modello OCSE; il Modello ONU; il Modello USA).

In secondo luogo, vanno considerati Convenzioni, Trattati, direttive, Regolamenti multilaterali sull’assistenza amministrativa in materia fiscale (Convenzione OCSE/Cons. EUR 25 /I 1988 sulla Mutua Assistenza Amministrativa in Materia Fiscale; Direttiva 77/799/CEE 19 dicembre 1977 e successive modifiche; Direttiva 2011/16/UE 15 febbraio 2011; Regolam. CE 1798/2003 Cons. del 7 ottobre 2003; Regolam. 904/2004/UE; Convenzione di Napoli I e “Napoli II”; Regolam. 2073/2004/CE 16 novembre 2004).

Infine, si tratta di Accordi amministrativi su scambi di informazioni o di collaborazione in materia fiscale (Modello OCSE (TIEA); Accordi Amministrativi per lo scambio di informazioni (secondo il Modello di Convenzione OCSE); Accordi per le verifiche simultanee (secondo Modello OCSE del 1992).

¹⁶ Salvo eccezioni (vedasi art. 11 Direttiva CEE 77/799), si rammenta che le Direttive comunitarie prevalgono sugli accordi convenzionali.

¹⁷ Cf. LOCONTE, S. - CIPOLLINI, G., «Voluntary disclosure e patrimoni detenuti in trust», in *Diritto bancario.it* (novembre 2015) p. 2; DELLA CARITÀ, A., «Evoluzione del contrasto internazionale in materia di scambio di informazioni tra Stati e ulteriori prospettive future», in *Corriere Tributario* 15 (2014) p. 1186.

¹⁸ Si trattava di sottoporre a un’effettiva imposizione secondo le leggi dello Stato-membro a cui venissero convogliati i redditi di risparmio sotto forma di pagamenti di interessi corrisposti a beneficiari effettivi persone fisiche, residenti ai fini fiscali in un altro Stato-membro.



Anche la successiva abrogazione di questa normativa, con la Direttiva n. 2014/48/UE, risponde alla *ratio* di rafforzare ulteriormente le procedure volte allo scambio automatico di informazioni.

L'accordo fiscale italo-vaticano, riguardato sotto il profilo della disciplina dei dati personali di soggetti persone fisiche e giuridiche oggetto di indagine, si pone dunque in un contesto di piena continuità con la legislazione dell'UE.

2. *La disciplina OCSE per accordi internazionali aperti multilaterali*¹⁹. Ai fini dell'esclusivo scambio di informazioni in materia fiscale, l'OCSE ha messo a punto nel 2002 il Modello TIEA (*Tax Information Exchange Agreement*). L'Accordo TIEA costituisce un modello che permette la stipula di un patto fiscale avente ad oggetto lo scambio di informazioni fiscali tra Paesi, Giurisdizioni e Territori con i quali non siano vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni²⁰.

Il testo è stato riformato nell'agosto 2015, con un Protocollo di modifica del TIEA, che ha introdotto nuovi meccanismi, precedentemente non previsti, intesi a consentire lo scambio automatico e spontaneo di informazioni: modalità che ricorrono allo stato larvale (ed in ogni caso, con un'ampiezza espressiva ben lontana dall'Accordo FATCA-IGA) nell'accordo fiscale italo-vaticano del 2015. A seguito di questi aggiornamenti, il TIEA si è uniformato al criterio di informazione fiscale per scambio automatico e spontaneo posto in essere dalla

¹⁹ Ciò, a differenza con le cd. Convenzioni contro le doppie imposizioni (DTA) le quali contengono una succinta normativa sulla ripartizione della potestà impositiva tra Stati. Tale normativa attinge direttamente all'art. 26 del Modello di Convenzione fiscale OCSE inteso al superamento del segreto bancario e può intendersi come criterio *standard* internazionale. L'Italia ha stipulato convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni con circa un centinaio di Stati nazionali (tra questi: Cipro, Corea del Sud, Federazione Russa, Filippine, Hong Kong, Malta, Mauritius, Messico, Singapore, San Marino, Lussemburgo), facendo sempre esplicita richiesta dell'inclusione di detto criterio *standard* nel quadro normativo negoziato e approntando Protocolli di modifica di aggiornamento atti ad includerlo in convenzioni già in essere e sprovviste. Cf. VALENTE, P., *Convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni*, Milanofiori-Assago 2012, pp. 954 ss.; ID., *Elusione fiscale internazionale*, Milanofiori-Assago 2014, pp. 2805 ss.; VALENTE, P. - MATTIA, S., «Accordo Italia-Svizzera. Le prospettive...» *cit.* pp. 3645 ss. Sulla *voluntary disclosure* nei Paesi OCSE ed, in genere sulle iniziative di politica comunitaria antielusive delle leggi tributarie nazionali, cf. CARBONE, M. - BOSCO, M. - PETESE, L., *La geografia dei paradisi fiscali*, *cit.* pp. 53 ss. e pp. 57 ss.

²⁰ L'Italia ha firmato TIEA con: Bermuda, Cayman, Gibilterra, Isole Cook, Guernsey, Isola di Man, Jersey, Liechtenstein.



Convenzione Multilaterale di Mutua Assistenza Amministrativa²¹ (artt. 6 e 7) nonché dall'art. 26 del Modello di Convenzione fiscale OCSE contro le doppie imposizioni.

Nel febbraio 2013 l'OCSE ha pubblicato il cd. Rapporto BEPS (*Addressing Base Erosion and Profit Shifting*) che affronta il delicato tema delle procedure operative per combattere l'elusione fiscale, con l'adozione di strumenti in grado di edulcorare la potenziale aggressività dell'indagine tributaria, attivata con meccanismi presuntivi e descritta anche come "*profit shifting*"²².

Come sviluppo del Rapporto BEPS, e su raccomandazione del G20, il 19 luglio 2013 è stato varato l'*Action Plan* OCSE: un documento che regola dettagliatamente, delimitandole in 15 aree tematiche, tra le altre, le possibili ipotesi di fenomeno di abuso dei trattati e il conflitto tra giurisdizioni statali, generate dalle modalità "ruvide" con le quali vengono attivate pratiche di contrasto all'evasione fiscale. Un tema ricco di prospettive e scenari innovativi per quanto attiene anche alle modalità arbitrali di composizione dei conflitti tra giurisdizioni statuali in ambito tributario, e che trova puntuali agganci normativi anche nelle soluzioni adottate dalla Santa Sede per accordi separati²³.

²¹ Strumento negoziale multilaterale autonomo dell'OCSE-Consiglio d'Europa, inteso allo scambio di informazioni fiscali (firmato e ratificato anche dall'Italia, in veste di Stato-membro UE) con giurisdizioni in rapporto alle quali non siano in vigore né Convenzioni, né TIEA. L'Italia ha firmato tale Convenzione con: Anguilla; Aruba; Belize; Bermuda; Colombia; Costa Rica; Curaçao; Gibilterra; Groenlandia; Guernsey; Isola di Man; Isole Cayman; Isole Faroe; Isole Vergini Britanniche; Monserrat; Sint Maarten; Turks e Caicos.

Detta Convenzione, elaborata congiuntamente dalle due Organizzazioni del Consiglio d'Europa e dell'OCSE, ed aperta alla firma degli Stati membri di entrambe, il 25 gennaio 1988, è stata modificata nel 2010 (ed entrata in vigore il 1° giugno 2011) al fine di armonizzarla ai nuovi criteri di scambio automatico e spontaneo di informazioni e con lo scopo di renderla accessibile - secondo i voti del G20 - a tutti gli Stati. Essa assicura strumenti di garanzia a difesa della *privacy* delle informazioni scambiate (principio di confidenzialità) sui dati personali. Cf. la Convenzione Multilaterale di Mutua Assistenza Amministrativa in materia fiscale sottoscritta a Jakarta il 21 novembre 2013 (MAC).

²² La Convenzione fiscale italo-vaticana, art. 1.8 propone una tecnica di aggiramento della "*fishing expedition*", in quanto ricerca generalizzata ed indiscriminata di informazioni, assoggettando l'indagine ed i requisiti di tecnica procedurale alla ricerca di dati "verosimilmente rilevanti". Cf. anche CARBONE, M. - BOSCO, M. - PETESE, L., *La geografia dei paradisi fiscali*, cit. p. 433.

²³ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede* art. 10.2, art. 11 e art. 12 *Convenzione fiscale italo-vaticana*; art. 8 (*Mutual agreement procedure*) e art. 10 (*Consultation and amendments*), *Accordo FATCA-IGA S.Sede/SCV-USA* [cf. «Agreement between the United States of America and the Holy See, Acting Also in the Name and on Behalf of the Vatican City State, to Improve International



Nel febbraio 2014 è stato adottato il modello multilaterale internazionale di scambio automatico di informazioni OCSE cd. “*Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information Common Reporting Standard*” a largo raggio di adesione²⁴. Composto di due parti (il CRS, *Common Reporting Standard*, e il CAA, *Competent Authority Agreement*), questo modello introduce modalità di espansione e tempistica delle informazioni da trasmettere che fanno prevedere ormai come realistica la prospettiva, sino ad ora ipotetica, dell’annullamento del segreto bancario. Tali novità, per altro verso, impongono con forza l’introduzione di elementi di garanzia nel rispetto della “*due diligence*”, ossia nella riconduzione della gestione dei dati personali entro il dominio del principio di confidenzialità e sicurezza sull’impiego dei dati personali fiscali. Non è casuale, quindi, lo sbilanciamento verso il carattere fortemente interpretativo delle norme ricorrenti negli accordi bilaterali “separati”, e l’attenzione alla natura di “verosimiglianza” dei dati informativi: si tratta, infatti, di segnali favorevoli la funzione di ammortizzatori delle forme di controllo invasivo (*fishing expedition*) esercitabili con modalità di pianificazione fiscale aggressiva dalle giurisdizioni domestiche sui cittadini²⁵.

Tax Compliance and to Implement FATCA», in <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/documents/FATCA-Agreement-Holy-See-6-10-2015.pdf>. (consultazione 5.3.2016)]. Cf. VALENTE, P., *Elusione fiscale internazionale*, cit. pp. 1895 ss.

²⁴ Tra il 2017 e il 2018 è stata programmata l’adesione all’Accordo dei seguenti Stati, in parte descritti nella “*black list*” dei Paesi fiscalmente non trasparenti. Nel corso del 2017 sono previsti gli ingressi di una cinquantina di Stati (cd. *early adopters*): Anguilla, Argentina, Barbados, Belgio, Bermuda, Isole Vergini Britanniche, Isole Cayman, Colombia, Croazia, Curacao, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gibilterra, Grecia, Guernsey, Ungheria, Islanda, India, Irlanda, Isola di Man, Italia, Jersey, Corea, Latvia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Mauritius, Messico, Montserrat, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Seychelles, Repubblica Slovacca, Slovenia, Sud Africa, Spagna, Svezia, Trinidad e Tobago, Isole Turks and Caicos, Regno Unito. Dal 2018 si aggiungeranno al gruppo un’altra trentina di giurisdizioni: Andorra, Antigua e Barbuda, Aruba, Australia, Austria, Bahamas, Belize, Brasile, Brunei Darussalam, Canada, Cina, Costa Rica, Grenada, Hong Kong (Cina), Indonesia, Israele, Giappone, Isole Marshall, Macao (Cina), Malesia, Monaco, Nuova Zelanda, Qatar, Russia, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e le Grenadines, Samoa, Arabia Saudita, Singapore, Sint Maarten, Svizzera, Turchia, Emirati Arabi Uniti. Cf. LOCONTE, S. - CIPOLLINI, G., «Voluntary disclosure e patrimoni detenuti in trust» cit. p. 5 nota 14.

²⁵ Cf. art. 1.2 Convenzione fiscale italo-vaticana che circonda la trasmissione e l’utilizzo dei dati, con specifiche garanzie riguardo ai soggetti destinatari delle informazioni e agli scopi di utilizzo delle stesse, nonché (art. 1.3) riguardo alle potenziali distorsioni e deroghe ai principi legali e dell’ordinamento giuridico dello Stato mittente.



3. Queste osservazioni ci riportano all'ulteriore fonte disciplinare operante in materia fiscale: gli *Accordi bilaterali "separati"*.

La speciale natura di Stato-mezzo, il più alto scopo di missione e servizio di evangelizzazione nel mondo, le peculiarità istituzionali di essere un ordinamento giuridico elettivamente pubblicistico e provvisto di un modello di gestione finanziaria difficilmente rapportabile a quelli operanti negli altri Stati temporali, i quali poggiano l'azione di investimento e credito nel sistema bancario, sono tutti motivi che incentivano la Santa Sede a prediligere la via degli accordi bilaterali in regime privilegiario, per la "normalizzazione" dei rapporti fiscali internazionali. Ed infatti, il Vaticano, attraverso l'AIF (= Autorità di Informazione Finanziaria), sta alacramente lavorando alla stipula di accordi separati in materia finanziaria. La Convenzione fiscale italo-vaticana del 2015 si colloca in un quadro pattizio di vasto respiro che ha interessato la Spagna, il Belgio e gli USA in una lista di Stati in progressiva crescita.

La preferenza per il regime privilegiato per accordi bilaterali separati si spiega anche perché permette una via di fuga dai percorsi normativi imposti dai più rigorosi regimi convenzionali multilaterali, sia configurandosi come strategia di aggiramento delle decisioni adottate dalle corti giurisdizionali nazionali, talora peggiorative del bonario regime immunitario goduto dalla Santa Sede in virtù dell'art. 11 del Trattato lateranense del 1929.

In prospettiva allargata, la stipula di accordi separati sta componendo una fitta rete di relazioni internazionali "privatistiche" che raccoglie e fa tesoro del complesso di strumenti tecnici informativi, organizzativi e di tipo giuridico cautelare sperimentati nel contesto delle esperienze parallele tradotte positivamente nelle relazioni multilaterali e nelle legislazioni regionali e domestiche, con la particolarità di porre in essere regole a perimetro variabile, in adesione alla natura degli Stati contraenti e non pedissequamente sottoposte al *cliché* proposto dalla Convenzione multilaterale²⁶. Dall'altro lato, l'estensione di tale fonte – basti pensare

²⁶ L'Accordo FATCA-IGA è esemplare, dato che l'edizione vaticana manifesta molteplici e larghe deroghe alla disciplina comune proposta dagli USA nei confronti degli altri ordinamenti statuali. Cf. VECCHI, F., «La progressiva armonizzazione della legislazione finanziaria vaticana in materia di contrasto all'evasione fiscale internazionale. Il FATCA-IGA (Foreign Account Tax Compliance Act-Intergovernmental Agreement, 10 giugno 2015) tra Santa Sede/Stato Città del Vaticano e Stati Uniti d'America», in *Diritto e Religioni* 21/1 (2016) pp. 206.



che gli USA, ad oggi, hanno stipulato il FATCA con oltre un centinaio di Stati nazionali – ne attesta incontestabilmente il contributo di fonte giuridica di indiscussa preminenza all'edificazione di un ordinamento giuridico sovranazionale di regole e prassi fiscali internazionali comuni.

La maggiore operatività che la Santa Sede può garantirsi con i sistemi bancari degli Stati con i quali promuove una politica opzionale pattizia, tuttavia, non risponde a logiche meccanicistiche: se nella Convenzione fiscale con l'Italia non è rintracciabile, ad esempio, un riferimento esplicito alla trasmissione automatica dei dati bancari, nell'Accordo FATCA-IGA statunitense – che pure manifesta ampie deroghe dal modello *standard* applicato dagli USA verso gli altri Stati contraenti – la regolamentazione della condivisione dei dati sensibili appare viceversa notevolmente più stringente, risultando chiarissima l'adesione al modello di cooperazione amministrativa poggiante sull'informazione automatica²⁷. Questo scarto disciplinare tra le due Convenzioni diviene assai significativo anche tenuto conto della circostanza del brevissimo lasso di tempo intercorrente tra le stipule negoziali dei due accordi. Il che induce a ritenere che l'azione di costante dialogo diplomatico nell'interpretazione, attuazione amichevole e ulteriore sviluppo degli accordi, sino alla composizione delle eventuali controversie insorgenti tra le Parti, sia intesa dai negoziatori in tutta la sua valenza strategica e sia soggetta a considerevoli torsioni elastiche a seconda dello Stato contraente con la Sede Apostolica.

3. L'AZIONE RIFORMISTA VATICANA SU VASTA SCALA: MONEYVAL E LA SANTA SEDE. L'AIF E GLI ISTITUTI VATICANI DI GESTIONE ECONOMICA RIFORMATI O IN VIA DI ELABORAZIONE O RIFORMATI

La linea riformista posta in essere lungo il corso degli ultimi due pontificati è al centro dell'interesse degli osservatori, per lo slancio moralizzatore e il piglio

²⁷ «Conventio inter Sanctam Sedem agentem etiam in nomine et ex parte Status Civitatis Vaticanae, et Foederatas Civitates Americae Septentrionalis ad substinendam adhaesionem Internazionali Taxationi et complendam legem FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), 10.6.2015», in *AAS* 107 (2015) art. 2.1 p. 654: "Accounts and shall annually exchange this information with the United States on an automatic basis".



decisionista che sembra non aver ancora scaricato tutte le sue energie telluriche sull'organizzazione della burocrazia centrale della Chiesa romana. Lo tsunami amministrativo progressivamente emerso sulle basi magisteriali tracciate da Benedetto XVI nelle encicliche su verità fede e carità, è venuto assumendo i contorni lapidari del rigore formale delle leggi, sotto la guida pragmatica di papa Francesco. La ferma volontà di emendare e correggere le distorsioni nella gestione patrimoniale interna al Vaticano si è armonizzata con l'esigenza di adeguare le dinamiche del mercato finanziario alle nuove dimensioni globalizzate, ad un contesto in cui i movimenti di capitali non conoscono confini nazionali e dogane militarizzate, ma *anstalt*²⁸, formule associative di comodo che superano i tradizionali modelli di *trust*, paradisi fiscali e legislazioni tributarie nazionali morbide, rese ideale terreno di mercimonio e di occultamento dei reali volumi di ricchezza individuale dall'immaterialità del danaro e dalla sua gestione per mezzo di operatori virtuali e compiacenti. L'impalpabilità dei patrimoni corrisponde così ad una crescente e progressiva smaterializzazione delle azioni criminali e di riciclaggio della moneta, e alle pratiche elusive e di aggiramento delle legislazioni fiscali domestiche.

Un primo inequivocabile segno delle novità in corso d'opera va ricondotto al quadruplice dettato normativo vaticano espresso nelle leggi nn. CXXVII a CXXX, varate unitariamente il 30 dicembre 2010²⁹. Questo complesso normativo unitario, rinvigorito dalla volontà direttiva del Romano Pontefice³⁰, indica un mutamento non casuale dell'atteggiarsi della Santa Sede nei confronti della comunità politica, nel senso di un maggior coinvolgimento e responsabilità di tipo istituzionale, ossia di condivisione e partecipazione concreta al comune sforzo

²⁸ Si tratta di un'entità autonoma e distinta, prevista dagli articoli 538 e ss. del Codice delle Persone e delle Società del Liechtenstein (cf. *Personen und Gesellschaftsrecht*, Liechtenstein 2010, pp. 397 ss.), "avente scopi durevoli di ordine economico e differenti, iscritta nel registro pubblico in funzione di registro degli stabilimenti, che dimostra di disporre e dispone effettivamente di un fondo costituito da beni reali o eventualmente da diritti personali, impresa che non ha carattere pubblicitario né struttura associativa" (cf. CARBONE, M. - BOSCO, M. - PETESE, L., *La geografia dei paradisi fiscali*, cit. p. 420).

²⁹ Cf. CONSORTI, P., «La nuova trasparenza bancaria vaticana nel cono d'ombra dell'IOR», in *Scritti in onore di Franco Bolognini*, Cosenza 2011, pp.192-194; DALLA TORRE, G., «La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario», in *Ius Ecclesiae* 23 (2011) p. 109; CARDIA, C., «Una piccola rivoluzione. Le nuove...» cit. pp. 73 ss.

³⁰ Cf. BENEDICTUS PP. XVI, «Litterae Apostolicae Motu Proprio datae "Per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario", 30.12.2010», in *AAS* 103 (2011) pp. 7-8.



dei governi nazionali mondiali nella lotta al crimine valutario, nelle sue varianti attuative.

Questa inedita partecipazione solidale dello Stato petrino al buon governo finanziario, che potrebbe ben sintetizzarsi nella “*due transparence*” di tipo cooperativo, si lega alla volontà di rimodulazione degli assetti di apparato e al potere di ufficio della burocrazia dicasteriale di Curia. In altre parole, risponde alle necessarie esigenze di ammodernamento e correzione della Pubblica Amministrazione petrina, quale passaggio imprescindibile alla concreta assunzione di responsabilità internazionali e alla messa in cantiere di un efficace arsenale di misure legali di contrasto ai fenomeni di criminalità valutaria ad espansione globale incontrollata. Un aumentato livello di responsabilizzazione internazionale della Santa Sede, va precisato, che trova come punto di origine giuspositiva l’art. 8 della Convenzione monetaria italo-vaticana del 17 dicembre 2009³¹.

Di queste leggi, la CXXVII offre il canovaccio interpretativo e la chiave preliminare ai futuri progressi convenzionali della Santa Sede con gli Stati ed allargati alle Giurisdizioni nazionali e ai Territori, in ambito di regolamentazione condivisa dell’azione di vigilanza, controllo e scambio di informazioni fiscali relative agli operatori finanziari vaticani e dei soggetti fiscali non residenti nello SCV.

Le basi normative della convenzione fiscale italo-vaticana del 1° aprile 2015 nonché dell’Accordo FATCA-IGA vaticano-statunitense del 10 giugno 2015 riposano sui criteri delineati in quella legge che disciplina il criterio di trasparenza nella movimentazione transfrontaliera internazionale di capitali.

Gli obblighi allo scambio di informazioni (art. 1 Convenzione fiscale), in prospettiva di cooperazione amministrativa allargata, la determinazione del perimetro dell’azione di controllo e di assoggettamento all’esercizio impositivo ed i soggetti a ciò interessati (art. 2), nonché i periodi temporali pregressi (art. 3) e transitori (art. 4), non avrebbero potuto essere oggetto di una disciplina negoziata senza il previo intervento della l. CXXVII e della formalizzazione del

³¹ L’art. 8 afferma infatti: “Lo Stato della Città del Vaticano si impegna ad adottare tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti, per attuare gli atti giuridici e le norme UE elencati nell’allegato alla presente convenzione, in materia di: a) banconote e monete in euro; b) prevenzione del riciclaggio di denaro, della frode e della falsificazione (...)”[cf. «Conventio monetalis pactio inter Statum Civitatis Vaticanae et eius opera inter Sanctam Sedem et Communitatem Europaeam, 17.12.2009», in *AAS* 102 (2010) pp. 60-65].



principio-cardine della collaborazione internazionale di ordine amministrativo tra autorità fiscali dei rispettivi governi nazionali. In particolare, l'art. 41 della menzionata legge vaticana descrive il fulcro dell'innovativo modello, anche in prospettiva di fonti giuridiche, in quanto ammette l'avvio di una consuetudine pattizia attraverso la prassi internazionale di accordi per *memorandum* di intesa. Questi accordi tecnici minori, operanti specialmente nella dimensione diplomatica, permetteranno un dialogo costante tra autorità internazionali, per assicurare l'aggiornamento e lo scambio di informazioni a condizioni di reciprocità³².

In continuità con l'impegno alla trasparenza e alla collaborazione internazionale di cui papa Ratzinger è stato il coraggioso artefice e precursore, papa Bergoglio ha ulteriormente aggiornato la legislazione vaticana³³ e riformato l'assetto statutario degli organi nevralgici deputati alla gestione delle finanze vaticane e compresi nella dizione di "enti centrali della Chiesa"³⁴, istituendo nuovi organi-

³² L'AIF disciplina le informazioni ricevute dall'UIF (Unità di Informazione Finanziaria) di altri Stati. Cf. CARDIA, C., «Una piccola rivoluzione. Le nuove...» *cit.* p. 75. Si veda, in proposito, la Decisione 2000/642/GAL.

³³ La l. del 2010 è stata ulteriormente adeguata, «in maniera non trascurabile». Nel gennaio 2012 la legge n. CXXVII originaria è stata modificata con decreto del presidente del Governatorato dello SCV, n. CLIX confermato con l. della Pontificia Commissione per lo SCV, n. CLXVI del 24 aprile 2012, e nel dicembre 2012 (con l. della Pontificia Commissione per lo SCV, n. CLXXXV del 14 dicembre 2012). l. 14 dicembre 2012, n. CLXXXV, cui è succeduto un decr. del presidente del Governatorato SCV 8 agosto 2013, n. XI, confermato dalla l. 8 ottobre 2013, n. XVIII. Un'altra riforma è stata realizzata con le l. dell'11 luglio 2013, nn. VIII (*Norme complementari in materia penale*) e IX (*Modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale*), a cui segue la l. n. X (*Norme generali in materia di sanzioni amministrative*). Così, SARAI, A., «Il rapporto fra diritto vaticano e diritto internazionale, con particolare riferimento ad alcuni recenti sviluppi normativi», in *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme...*, *cit.* pp.119-121 e spec. p. 123; CONDEMI, M., «La regolazione delle attività finanziarie vaticane», in *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme...*, *cit.* pp. 47-48.

³⁴ FRANCESCO PP., «Statuti dei nuovi organismi economici. Statuto del Consiglio per l'Economia, 22.2.2015», in https://w2.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco_20150222_statuti-segreteria-per-economia.html (consultazione 5.3.2016), art. 1 §3: "Il Consiglio per l'Economia esercita le sue funzioni alla luce del Vangelo e secondo la dottrina sociale della Chiesa. Esso si attiene inoltre alle migliori pratiche riconosciute a livello internazionale in materia di pubblica amministrazione, con il fine di una gestione finanziaria e amministrativa etica ed efficiente"; *Ibidem*, art. 2 §3: "Il Consiglio garantisce che, nella preparazione dei summenzionati indirizzi e norme, gli enti e le amministrazioni interessati siano consultati tempestivamente ed in modo trasparente". I presenti statuti sono stati emanati il 22 febbraio 2015, e sono entrati in vigore il 1 marzo 2015).



smi titolari di stringenti facoltà di vigilanza e controllo sulle operazioni di indole economico-finanziaria interne allo SCV³⁵.

La legge vaticana n. XVIII, 8 ottobre 2013 si propone come il più diretto ed aggiornato testo normativo di riferimento che preannuncia la Convenzione fiscale italo-vaticana del 2015 (ponendosi al contempo come battistrada dell'Accordo statunitense FATCA-IGA). Questa normativa, infatti, punta direttamente i riflettori su conti bancari sospetti e sulla natura giuridico-finanziaria dei titolari

ID., «STATUTI DEI NUOVI ORGANISMI ECONOMICI. STATUTO DELLA SEGRETERIA PER L'ECONOMIA, 22.2.2015», in https://w2.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco_20150222_statuti-segreteria-per-economia.html (consultazione 5.3.2016), art. 1: “La Segreteria per l'Economia è il dicastero della Curia Romana competente per il controllo e la vigilanza in materia amministrativa e finanziaria sui dicasteri della Curia Romana, sulle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa e sulle amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, di cui all'art. 1, §1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia”; *Ibidem*, art. 7: “Nel corso della elaborazione delle proposte, dei decreti esecutivi generali e delle istruzioni sopra menzionati, la Segreteria svolge consultazioni adeguate, tempestive e trasparenti con gli enti e amministrazioni interessati”.

ID., «STATUTI DEI NUOVI ORGANISMI ECONOMICI. STATUTO DELL'UFFICIO DEL REVISORE GENERALE, 22.2.2015», in https://w2.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco_20150222_statuti-segreteria-per-economia.html (consultazione 5.3.2016), art. 2: “Il Revisore Generale effettua, in particolare, revisioni specifiche sugli enti e sulle amministrazioni di cui all'art. 1, §1 ogniqualvolta vi siano ragionevoli motivi per sospettare che: a) l'attuazione di iniziative e attività si discosti in modo sostanziale da indirizzi, bilanci preventivi e progetti approvati; b) vi siano anomalie nell'impiego o nell'attribuzione di risorse finanziarie o materiali; c) vi siano irregolarità nella tenuta dei bilanci o delle scritture contabili; d) vi siano significative irregolarità nella concessione di appalti o di contratti per servizi esterni o nello svolgimento di transazioni o alienazioni; e) sia stato commesso un atto di corruzione, appropriazione indebita o frode a danno di uno degli enti o amministrazioni di cui all'art. 1, §1”; *Ibidem*, art. 4 §1: “Il Revisore Generale può richiedere agli enti e amministrazioni di cui all'art. 1, §1 ogni informazione e documentazione di natura finanziaria o amministrativa rilevante e, ove necessario, conduce ispezioni *in loco*”. Cf. *Annuario Pontificio*, Città del Vaticano 2015, pp. 1839-1840.

³⁵ Cf. il M. P. del Papa Francesco del 15 novembre 2013 che approva il nuovo Statuto dell'Autorità di Informazione Finanziaria (= AIF) [cf. FRANCESCO PP., «Lettera Apostolica in forma di motu Proprio. Nuovo statuto per l'Autorità di informazione finanziaria, 15.11.2013», in *L'Osservatore Romano* 153/265 (17-18 novembre 2013) p. 7 (= *Statuto AIF*)] e il M. P. del 24 febbraio 2014: *Fidelis dispensator et prudens* [cf. FRANCESCO PP., «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, 24.2.2014», in https://w2.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio_20140224_fidelis-dispensator-et-prudens.html (consultazione 5.3.2016)].



degli stessi, inoltrando l'indagine fin sulla verifica della natura e delle motivazioni a base della gestione svolta dagli istituti finanziari vaticani.

In particolar modo la l. XVIII ricapitola e registra, in un rinnovato aggiornamento complessivo, l'insieme della normativa revisionista vaticana edificata dal 2010 in avanti, ponendo uno speciale accento sul criterio della trasparenza finanziaria. Al vertice di questo modello virtuoso va posto il nuovo organismo voluto da Benedetto XVI e immediatamente aggiornato nello Statuto da papa Francesco: l'AIF³⁶. Si tratta di un organismo al quale sono attribuite funzioni stringenti di supervisione prudenziale³⁷ e vigilanza su ogni attività finanziaria posta in essere negli spazi fisici del territorio dello SCV³⁸. A tali competenze funzionali vanno aggiunte relevantissime attività di raccordo politico-organizzativo esterno volte a favorire ed intensificare lo scambio di informazioni tra amministrazioni

³⁶ Cf. *Annuario Pontificio* 2015, p. 1869. Con il M. P. 8 agosto 2013 papa Francesco ha messo in chiaro le due funzioni principali dell'AIF: vigilanza e informazione finanziaria condivisa. La nuova normativa statutaria, tra l'altro, sottolinea con particolare attenzione l'assoluta non commistione tra le due sfere di attività, le quali devono rimanere tra loro in un rapporto di piena autonomia e netta separazione: "L'Autorità adotta le procedure e le misure necessarie per garantire la separazione operativa fra la funzione di vigilanza e regolamentazione e la funzione di informazione finanziaria" (cf. *Statuto AIF* art. 3.3).

³⁷ Il carattere segnatamente prudenziale delle attività di vigilanza e regolamentazione sugli "enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria" (nel territorio dello SCV), è chiaramente espresso all'art. 2 dello Statuto.

³⁸ La legge n. XVIII dell'8 ottobre 2013 ha confermato il Decreto n. XI (sull'Introduzione di norme circa la Trasparenza, Supervisione e Indagine Finanziaria) emanato dal Presidente del Governatorato dello SCV, l'8 agosto 2013 [cf. «Legge n. XVIII di conferma del decreto n. XI del presidente del Governatorato, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell'8 agosto 2013, 8.10.2013», in [http://www.ior.va/Portals/0/Content/Media/Documents/Legge%20N%20%20XVIII%20\(3\).pdf](http://www.ior.va/Portals/0/Content/Media/Documents/Legge%20N%20%20XVIII%20(3).pdf) (consultazione 5.3.2016)]. In altre parole, come ben avverte il *Progress report Moneyval* 2015, che fa il punto sugli attuali progressi ottenuti dalla Santa Sede, in ordine all'uniformazione dei criteri legislativi di buona economia vigenti negli Stati a livello di Unione Europea e di Convenzioni internazionali. In particolare, il citato documento avverte, a p. 23, che la l. XVIII: "(...) incorporates and expands on steps taken with the reform of January 2012 and the further amendments of December 2012. In particular, it deals with financial transparency, supervision, and financial intelligence, clarifying and consolidating the functions, powers and responsibilities of AIF. In concrete terms, it gives, among others, greater supervisory and regulatory powers to AIF and empowers it with prudential supervisory functions".



tributarie degli Stati³⁹, nonché funzioni di sostegno e cooperazione – attraverso gli strumenti di notifica della conclamata scoperta di eventi di reato – all’azione repressiva degli illeciti svolta dall’autorità giudiziaria vaticana⁴⁰.

Nel precedente paragrafo si è inteso descrivere il complesso degli strumenti messi in campo dalle organizzazioni internazionali ed istituzioni politiche comunitarie allo scopo di rafforzare la politica di cooperazione internazionale atta alla prevenzione, al controllo e alla repressione degli illeciti finanziari (nella tipologia criminosa che procede dal riciclaggio e lavaggio di danaro sporco, sino alle forme di elusione delle leggi tributarie nazionali). In questo quadro la Santa Sede ha attribuito all’AIF l’importante quanto singolare potestà negoziale diretta ed in piena autonomia⁴¹. Questa speciale condizione contrattuale le permette di stringere sia accordi generali, normalmente bilaterali, di cooperazione fiscale antievasiva (MOU), con le competenti autorità tributarie dello Stato contraente (cd.

³⁹ L’AIF ha sostenuto il progetto di adesione della Santa Sede al Gruppo Egmont (*Forum globale di informazioni*) ai fini dell’edificazione del sistema di integrazione internazionale della rete di scambio automatico di dati bancari. Cf. CONDEMI, M., «La regolazione delle attività finanziarie vaticane» *cit.* pp. 53 ss. *Il Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* è, seguendo la nozione tracciata da Luigi Petese a p. 437 del Glossario, un “forum internazionale che si occupa dell’individuazione degli *standard* internazionali in tema di trasparenza e scambio di informazioni in materia fiscale, nonché di garantirne l’attuazione. Tale entità, rimodellata nel settembre 2009 a seguito delle esigenze emerse nel G20 di Londra dello stesso anno, è nata dal *Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard* creato nei primi anni 2000 dall’OCSE per studiare i rischi causati all’economia mondiale da parte dei paradisi fiscali”.

⁴⁰ L’AIF, attraverso la decisione del Direttore, ha potestà di trasmissione alla competente autorità giudiziaria vaticana (Promotore di Giustizia) di ogni notizia circa transazioni finanziarie sospette. Si veda *Statuto AIF* art. 6.2, lett. m: “(il Direttore) trasmette rapporti, documenti, dati e informazioni al Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano, nei casi stabiliti dall’ordinamento vigente”.

⁴¹ Nell’istituire l’AIF, con M. P. 30 dicembre 2010, Benedetto XVI ne chiariva lo *status* giuridico-amministrativo di Istituzione “collegata” alla Santa Sede (ex artt.186 e 190-191 della Cost. Apost. *Pastor Bonus*), con personalità giuridica canonica pubblica e personalità giuridica vaticana. Configurandosi come organo indipendente nel quadro degli “enti centrali della Chiesa” (cf. *Statuto AIF* art. 2), l’AIF conclude accordi internazionali senza previo nulla-osta della Segreteria di Stato, ossia senza il previo necessario *placet* autorizzatorio della Santa Sede (attraverso la segreteria di Stato). Cf. *Annuario Pontificio* 2015, p. 1869. Le funzioni negoziali dirette dell’AIF sono stabilite all’art. 6.2, lett. P (cf. *Statuto AIF* art. 6.2, lett. P).



FIU, *Financial Intelligence Units*)⁴², sia *memorandum* di intesa, volti a prefissare, con dette autorità di settore, i punti focali di sviluppo di futuri accordi⁴³, in via amichevole⁴⁴.

La pronunciata proiezione internazionale nella cooperazione con gli Stati ai fini del contrasto all'evasione fiscale rende l'AIF un organismo assolutamente unico nel quadro degli enti vaticani. Diversamente dalle altre tradizionali entità deputate ad intrattenere rapporti internazionali, e tutte riconducibili alla plurisecolare dimensione rappresentativo-diplomatica della Sede Apostolica, l'AIF esprime un soggetto autonomo ed indipendente nell'iniziativa negoziale internazionale. Si tratta di un'ulteriore e ben distinta potestà di partecipazione aggiuntiva alle recenti modalità di presenza della Santa Sede a mezzo di delegati in grado di esercitare incisive forme di *negotiorum gestio* politica nelle organizzazioni internazionali a livello regionale e universale. Nel caso dell'AIF, tuttavia, la facoltà negoziale, gestita dal Direttore dell'organismo vaticano, si svolge nell'espletamento di un determinante "potere di firma" nell'esercizio dell'attività pattizia con un'inedita capacità propositiva nell'espore linee strategiche da considerare nel contesto delle politiche di condivisione tra Stati in materia di contrasto all'illegalità finanziaria⁴⁵.

⁴² Oltre a quelli già sottoscritti con Belgio, Spagna, USA, Italia, Slovenia ed Olanda, l'AIF ha sottoscritto dal 2013 accordi di cooperazione amministrativa con autorità di vigilanza tributaria (MOU) di altri 15 Stati, in gran parte nel bacino europeo (Albania, Argentina, Australia, Cipro, Francia, Ungheria, Liechtenstein, Malta, Monaco, Perù, Polonia, Inghilterra, Romania, San Marino e Svizzera), alcuni dei quali appartenenti, o in corso di uscita, dalla cd. "black list". Cf. *Progress report Moneyval* 2015, pp. 27 e 82.

A proposito della scala di valori descrittivi la *due diligence* fiscale e della trasparenza finanziaria degli Stati, cf. FOLLIERO, M. C., «La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco...» cit. n. 46 p. 957.

⁴³ L'AIF ha sottoscritto un *memorandum* di intesa con l' *Office of the Controller of the Currency* (OCC) degli Stati Uniti d'America, con la *Commission de Surveillance du Secteur Financier* (CSSF) del Lussemburgo e con il *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (BaFin) di Germania. *Progress report Moneyval* 2015, *ibidem*, p. 27.

⁴⁴ Cf. per il principio di negoziabilità amichevole ("*mutual agreement procedure*"), l'art. 8 dell'Accordo FATCA-IGA tra S.Sede/SCV-USA, del 10 giugno 2015.

⁴⁵ *Statuto AIF* art. 6. 2 lett. n-p: "(Il Direttore): n) partecipa alle delegazioni della Santa Sede presso le istituzioni finanziarie e gli organismi tecnici internazionali competenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; o) propone al Consiglio direttivo le linee di politica generale e le strategie fondamentali per la collaborazione internazionale; p) ha potere di



Sotto questa luce, l'AIF sopravanza notevolmente l'altro innovativo quanto strategico ente voluto dal regnante Romano Pontefice ed introdotto con M. P. del 24 febbraio 2014 *Fidelis Dispensator et Prudens*, istitutivo del nuovo organismo della Segreteria per l'Economia. Inquadrate come Dicastero di Curia romana e rimodulato con successivo M.P. 8 luglio 2014, tale organismo ha attratto alle sue competenze quelle stesse già attribuite all'APSA-Sezione ordinaria (ai sensi degli artt. 172-175 *Pastor Bonus*)⁴⁶. Anche in questo caso la riforma si è sviluppata nella curva del controllo economico e della vigilanza sulle attività finanziarie correnti entro gli spazi di sovranità territoriale vaticana e svolte indistintamente da Dicasteri di Curia, Istituzioni collegate alla Santa Sede e amministrazioni dello SCV⁴⁷.

In questo quadro di controlli interni volti all'efficientismo e alla trasparenza domestica di cui la Segreteria per l'Economia è il cardine di rotazione del sistema, si vanno disponendo nuove figure istituzionali, tra le quali sembra potersi ascrivere anche il progettato *Vatican Asset Management (VAM)*⁴⁸. A medesime esigenze risponde anche il M.P. *De statutorum recognitione aerarii Vaticanani pro emeritis stipendiis*, con cui viene abrogato lo Statuto del Fondo Pensioni dei dipendenti vaticani, già riconosciuto come ente gestito amministrativamente in modo diretto dalla Sede Apostolica e deputato all'erogazione di prestazioni pensionistiche.

firma, se delegato dal Consiglio direttivo, inclusa la stipula di protocolli d'intesa con autorità analoghe di altri Stati, nei casi stabiliti dall'ordinamento vigente”.

⁴⁶ Ex art. 14, Statuto della Segreteria per l'Economia, tale organismo è autorità competente per lo scambio di informazioni di natura fiscale sulla base di preventivi accordi internazionali stretti tra Santa Sede/SCV e Stato Parte contraente [cf. FRANCESCO PP., «Statuti dei nuovi organismi economici. Statuto della Segreteria per l'Economia ...» cit. art. 14].

⁴⁷ Cf. FRANCESCO PP., «Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio “*Confermando una tradizione*”. Trasferimento della Sezione Ordinaria dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica alla Segreteria per l'Economia, 8.7.2014», in *L'Osservatore Romano* 154/155 (10.7.2014) p. 8. Vedasi anche «Per adeguarsi alle necessità dei tempi», in *Ibidem* pp. 1 e 8. Non è casuale che nel numero precedente (9 luglio 2014, a p. 8) il quotidiano vaticano pubblicasse un resoconto dettagliato dei dati economici sulla governance dello IOR insistendo sulla trasparenza e l'efficienza nell'avvio della seconda fase di riforma dell'istituto economico finanziario petrino [cf. «Trasparente, semplice ed efficiente. Pubblicati i dati dello scorso anno e avviata la seconda fase di riforma dello IOR», in *L'Osservatore Romano* 154/154 (9.7.2014) p. 8].

⁴⁸ Attualmente in via di elaborazione progettuale, si tratta di un ente di gestione unificata dei beni immobili e dei portafogli, a garanzia dell'autonomia dei singoli Dicasteri, ed esso stesso ente a struttura autonoma e indipendente da detti Dicasteri, ai fini della massima efficienza dei servizi finanziari.



Lo Statuto originario, approvato il 15 dicembre 2003 (vedasi M. P. *Adnexa*), è stato ora sostituito dal nuovo Statuto del Fondo Pensioni del 28 maggio 2015, che precisa chiaramente la soggezione del suo operato all'azione di controllo e vigilanza di organi vaticani interni ed esterni (art. 4 Statuto)⁴⁹.

Il filo comune di questa azione riformista multidirezionale, interna ed esterna, all'insegna dell'efficienza dell'apparato burocratico e della cooperazione amministrativa tra Stati, di cui la l. XVIII è il più eloquente punto di maturazione, risiede in ogni caso nell'aspirazione a dar vita ad un modello di gestione patrimoniale di effettiva trasparenza che, secondo regole prudenziali, abbracci attività, competenze funzionali e rapporti istituzionali⁵⁰.

Come ben evidenziato dal recente *Progress report Moneyval 2015* di analisi e valutazione dei progressi normativi ottenuti dalla Santa Sede, questi propositi sono infatti sintetizzati nei poteri di supervisione dell'AIF e nelle competenze assegnategli in qualità di "prudential matters superior and regulator"⁵¹.

4. LA POLITICA LEGISLATIVA E CONVENZIONALE ITALIANA IN MATERIA DI VIGILANZA E CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ FINANZIARIA

L'attenzione del legislatore italiano verso la creazione di un sistema di trasparenza finanziaria, anche attraverso una politica di integrazione di più largo respiro con la normativa europea, anticipa solo di qualche anno le iniziative riformiste che, nello SCV, assumono contorni netti e ben definiti già con il pontificato di Benedetto XVI.

I primi significativi segnali dell'integrazione italiana alla legislazione europea, accompagnati da alcuni indici di rottura dell'apparato immunitario concordatario a garanzia della gestione incontrollata del patrimonio ecclesiastico, si ritrova-

⁴⁹ Circa gli organi di vigilanza esterni, l'art. 11 Statuto afferma che: "Il Fondo Pensioni è sottoposto alla vigilanza del Consiglio per l'Economia, della Segreteria per l'Economia e del Revisore Generale, ciascuno secondo le competenze loro attribuite dai rispettivi Statuti" [cf. FRANCISCUS PP., «Litterae Apostolicae Motu Proprio datae "Il fondo pensioni". De statutorum recognitione aerari Vaticanis pro emeritis stipendis, 28.5.2015», in *AAS* 107 (2015) pp. 509 ss.].

⁵⁰ Cf. *Progress report Moneyval 2015*, p. 16.

⁵¹ Cf. *Progress report Moneyval 2015*, p. 63.



no nel d. lgs. n. 231 del 2007⁵² e nel d. l. 6 dicembre 2011, n. 201⁵³ (cd. Decreto Salva Italia)⁵⁴.

Le ulteriori misure normative recentemente adottate hanno ancor meglio definito in dettaglio il nuovo profilo di trasparenza finanziaria, con specifico indirizzo verso le iniziative di contrasto dell'evasione fiscale, in sintonia con i principi-guida che reggono i rapporti dell'economia internazionale. Oltre alla fondamentale l. 15 dicembre 2014, n. 186⁵⁵, va tenuta in considerazione la disciplina introdotta attraverso il d.l. 28 gennaio 2014, n. 4 (Misure urgenti per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero, nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale)⁵⁶, normativa che si fonda sul presupposto della collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*) da parte dello stesso contribuente infedele⁵⁷. Questa, che è stata salutata come "*l'ultima possibilità di pentimento*" offerta dal Fisco italiano al contribuente evasore⁵⁸, si sostanzia nella prescrizione di una serie di condotte e dichiarazioni volte all'emersione " (...) *delle attività*

⁵² Cf. GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA (= GURI), «Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231», in <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2007/12/14/007X0246/sg> (consultazione 5.3.2016).

⁵³ Cf. GURI, «Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201», in <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2011-12-06&task=dettaglio&numgu=284&redaz=011G0247&tmstp=1323252589195> (consultazione 5.3.2016).

⁵⁴ Cf. FOLLIERO, M. C., «La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco...» *cit.* p. 955, la quale A. rileva il cedimento della normativa protezionistica edificato nella legge 222/1985, nel momento in cui l'attività di gestione finanziaria ecclesiastica si è dovuta confrontare con i nuovi test di trasparenza imposti dal nuovo ordine giuridico "allargato" alla Comunità Europea e, più in generale, al nuovo orizzonte internazionale della finanza globale.

⁵⁵ Tale legge ha infatti introdotto nell'ordinamento giuridico italiano il criterio delle "*voluntary disclosure*". Questa ha permesso ai contribuenti italiani infedeli, detentori di patrimoni o attività finanziarie all'estero, di "regolarizzare" la propria posizione di fronte al Fisco italiano. Cf. LOCONTE, S. - CIPOLLINI, G., «Voluntary disclosure e patrimoni detenuti in trust» *cit.* p. 6; FORMICA, P., «Voluntary disclosure e accordi sullo scambio di informazioni», in *Il Fisco* 17 (2015) p. 1618.

⁵⁶ Cf. GURI, «Legge 15 dicembre 2014, n. 186», in <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/12/17/14G00197/sg> (consultazione 5.3.2016).

⁵⁷ Normativa che integra e modifica il d.l. 28 giugno 1990, n. 167 (poi convertito in l. 4 agosto 1990, n. 227). Provvedimenti analoghi sono entrati a pieno regime negli Stati UE (Belgio, Gran Bretagna, Francia, Germania, Spagna) e negli USA.

⁵⁸ Cf. BONICHI, F. - ABRUZZESE, G., «L'ultima (?) chiamata per i capitali all'estero: linee-guida, opportunità e aspetti critici della recente normativa italiana in tema di "*voluntary disclosure*"», in *Diritto bancario.it* (febbraio 2014) p. 1.



finanziarie e patrimoniali costituite e detenute fuori del territorio dello Stato, (...)» (art. 1.1, 5 *quater*)⁵⁹.

Il requisito della volontarietà presume la buona fede e quindi la spontaneità dell'autodenuncia: i vantaggi della sospensione delle sanzioni tributarie sono quindi condizionati dal rapporto di correttezza e onestà che si vorrebbe sussistente sino *ab origine* da parte del cittadino verso le istituzioni preposte alla gestione erariale pubblica⁶⁰, fermo restando l'esercizio dell'azione penale in caso di false comunicazioni (art. 1.1, 5 *septies*)⁶¹.

Un ulteriore passo è stato compiuto con l'emanazione del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 29, in attuazione della già menzionata Direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale. La normativa, infatti, si concentra sul meccanismo di attuazione rapida dello scambio di informazioni "prevedibilmente rilevanti" (art. 1.1) in materia di imposte⁶², da compiersi tra specifiche autorità competenti (art. 2.1, lett. a, b, c) e articolato in un'indagine

⁵⁹ Il contribuente-collaboratore deve: "a) indicare spontaneamente all'amministrazione finanziaria, mediante la presentazione di apposita richiesta, tutti gli investimenti e tutte le attività di natura finanziaria costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona, fornendo i relativi documenti e le informazioni per la ricostruzione dei redditi (...) relativamente a tutti i periodi d'imposta per i quali, (...), non sono scaduti i termini per l'accertamento (...)". Inoltre: "b) versare in unica soluzione le somme dovute" entro un termine di legge (cf. GURI, «Legge 15 dicembre 2014, n. 186» *cit.*).

⁶⁰ In tal senso, la collaborazione volontaria non è un istituto ad effetti automatici, ma richiede l'avverarsi di precise condizioni: "La collaborazione volontaria non è ammessa se la richiesta è presentata dopo che l'autore della violazione degli obblighi di dichiarazione (...), abbia avuto formale conoscenza di accessi, ispezioni, verifiche o dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali, per violazione di norme tributarie (...)" (cf. GURI, «Legge 15 dicembre 2014, n. 186» *cit.* art. 1.1, 2).

⁶¹ L'esibizione di atti falsi e la comunicazione di dati non rispondenti al vero è punita con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni (cf. GURI, «Legge 15 dicembre 2014, n. 186» *cit.* art. 1.1, 5 *septies*).

⁶² Si tratta di "(...) imposte di qualsiasi tipo riscosse da o per conto dell'amministrazione finanziaria e delle ripartizioni territoriali, comprese le autorità locali" [cf. GURI, «d. lgs.29/2014. Attuazione della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE, 4.3.2014», in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* 63 (17 marzo 2014) art. 1.3 (= d. lgs.29/2014)] le quali vengono "(...) riscosse all'interno del territorio in cui si applicano i trattati in forza dell'articolo 52 del Trattato sull'Unione europea" (cf. *Ibidem*, art. 1.4).



amministrativa⁶³ nei confronti di persone fisiche e giuridiche⁶⁴ ed ulteriori tipologie di enti.

Eleggendo come punto di riferimento gli artt. 8 e 9 della sopracitata Direttiva europea, la l. 29/2014 prevede tre modalità di scambio di informazioni⁶⁵: su richiesta (art. 4), per scambio automatico, obbligatorio (art. 5) e spontaneo (art. 6)⁶⁶. È possibile la richiesta indirizzata allo Stato membro che ha ricevuto le informazioni, dell'invio di un resoconto di merito all'autorità conferente.

Qui risalta l'importanza delle modalità negoziate tra le Parti perché, nel caso di scambio automatico di informazioni (ex art. 5), tale riscontro è inviato automaticamente una volta l'anno ma secondo quanto stabilito pattiziamente (art. 8.2), mentre nei casi ex artt. 4 e 6, l'autorità trasmettente può solo chiedere il riscontro all'autorità dello Stato membro ricevente, nel rispetto delle regole di *privacy* (art. 8.1).

Il meccanismo di condivisione informativa, pur soggetto alla normativa posta a garanzia della protezione dei dati, risponde tuttavia principalmente al criterio prioritario dell'efficienza della cooperazione amministrativa tra Stati, ai fini della lotta all'evasione fiscale⁶⁷. Ciò induce a ritenere che, nel rispetto della Direttiva 2011/16/UE, l'utilizzo delle informazioni "*reportable*" non trovi limiti di fronte

⁶³ Ai sensi dell'art. 2.1, lett. g, per "indagine amministrativa" si intendono: "(...) tutti i controlli, le verifiche e gli interventi eseguiti dagli Stati membri nell'esercizio delle loro funzioni allo scopo di assicurare la corretta applicazione della normativa fiscale" (cf. *Ibidem*, art. 2.1).

⁶⁴ Per persone giuridiche o altri enti, si intendono, *Ibidem*, art. 2.1, lett. h2 e h3: "2) una persona giuridica o dove la normativa vigente lo preveda, un'associazione di persone alla quale è riconosciuta la capacità di compiere atti giuridici, ma che è priva di personalità giuridica; 3) qualsiasi altro istituto giuridico di qualunque natura e forma, dotato o meno di personalità giuridica, che possiede o gestisce beni che, compreso il reddito da essi derivato, sono soggetti a una delle imposte di cui all'articolo 1, comma 3, del presente decreto".

⁶⁵ Com'è stato accennato nel precedente paragrafo, queste tipologie sono state inquadrare positivamente già in altri testi normativi di ampiezza europea.

⁶⁶ Si tratta delle modalità procedurali di scambio di informazioni stabilite dalla Direttiva 2011/16/UE. La modalità di scambio automatico, fissata all'art. 8, è centrale nell'architettura del sistema che si viene configurando a livello planetario nei rapporti tra Stati "*white list*". Cf. LOCONTE, S. - CIPOLLINI, G., «Voluntary disclosures e patrimoni detenuti in trust» *cit.* p. 2.

⁶⁷ L'efficace cooperazione amministrativa diviene il parametro con cui misurare la fattibilità delle procedure di scambio internazionale di informazioni. "Il Dipartimento delle finanze comunica annualmente alla Commissione europea tutte le informazioni pertinenti necessarie per valutare l'efficacia della cooperazione amministrativa, nella lotta all'evasione e all'elusione fiscale" (art. 9.4).



a sé, potendo i documenti essere “*trasmessi ad un altro Stato membro o ad un Paese terzo*”⁶⁸ (art. 10).

La legislazione domestica è andata evolvendo parallelamente allo sviluppo deciso degli accordi internazionali di cooperazione amministrativa antielusiva, basato sullo scambio di informazioni⁶⁹. Una serie di leggi di ratifica ed esecuzione, nella prima metà del 2015, sono state controfirmate dalle autorità istituzionali italiane, oltre che con la Santa Sede, con il Principato di Monaco⁷⁰, col Principato del Liechtenstein⁷¹ e con la Svizzera⁷². A tali accordi, che fanno seguito ad una politica volta alla normalizzazione delle relazioni bilaterali con Stati riconducibili alla tipologia di “*tax heavens*”, può sicuramente essere ricondotto anche il rapporto con la Repubblica di San Marino⁷³.

La Convenzione di maggior peso è l'Accordo FATCA-IGA (*Foreign Account Tax Compliance Act-Intergovernmental Agreement*)⁷⁴ stipulato tra i governi ita-

⁶⁸ Cf. CARBONE, M. - BOSCO, M. - PETESE, L., *La geografia dei paradisi fiscali*, cit. p. 184 nota 14. GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA (= GUUE), «Direttiva 2011/16/UE del Consiglio del 15 febbraio relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE», in http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.064.01.0001.01.ITA&toc=OJ:L:2011:064:TOC (consultazione 5.3.2016), art. 10.

⁶⁹ L'Italia ha posto in essere accordi amministrativi finalizzati a costituire verifiche simultanee immediate correlate ai controlli e applicate specialmente per individuare redditi non dichiarati, operazioni elusive di *transfer pricing* e di utilizzo dei cd. paradisi fiscali. In tale prospettiva, ha stipulato accordi con Paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Norvegia, Polonia, Slovacchia, Svezia, Ungheria) oltre che con gli USA e l'Australia. Vedasi, VALENTE, P. - ALAGNA, C. - MATTIA, S., *Controversie internazionali. Procedure...*, cit. p. 352.

⁷⁰ Accordo sullo scambio di informazioni in materia fiscale e Protocollo sulle “richieste di gruppo” (sottoscritto il 2 marzo 2015).

⁷¹ Accordo sullo scambio di informazioni in materia fiscale e Protocollo sulle “richieste di gruppo” (sottoscritto il 26 febbraio 2015).

⁷² Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo di modifica della Convenzione contro le doppie imposizioni Italia-Svizzera (27 agosto 2015). Cf. VALENTE, P. - MATTIA, S., «Accordo Italia-Svizzera. Le prospettive...» cit. pp. 3646 ss.

⁷³ Cf. CARBONE, M. - BOSCO, M. - PETESE, L., *La geografia dei paradisi fiscali*, cit. pp. 371 ss. e pp. 376 ss.; MONTANARI, E., «La legislazione di San Marino sulla cooperazione fiscale internazionale in linea con gli obblighi, le prescrizioni e le procedure stabilite dagli standard internazionali sulla conformità fiscale (FATCA, OCSE e direttive della Comunità Europea)», in <http://www.compliancenet.it/documenti/160101-san-marino-cooperazione-fiscale-ocse-fatca-emanuela-montanari.pdf> (consultazione 5.3.2016).

⁷⁴ Riproduco la definizione del FATCA, proposta da Luigi Petese, nel Glossario accluso a CARBONE, M. - BOSCO, M. - PETESE, L., *La geografia dei paradisi fiscali*, cit. p. 436, che lo descrive come: “di-



liano e statunitense, a Roma, il 10 gennaio 2014 e giunto a perfezione con la legge di ratifica ed esecuzione 18 giugno 2015, n. 95⁷⁵. Un accordo che, a breve distanza di tempo, ha trovato la disponibilità alla firma diplomatica anche nei rapporti tra USA e Santa Sede – in tal caso quest’ultima operando nella duplice veste di agente e rappresentante dello SCV –, il 10 giugno 2015⁷⁶. Un accordo, val la pena di sottolineare, che, nel contribuire a sostegno del progetto di *compliance* fiscale tra Stati, registra notevoli difformità nel confronto comparato con gli analoghi accordi FATCA stipulati con altri governi nazionali, al punto da far ritenere il *cliché* pattizio come una tavola normativa flessibile e capace di rimodulazioni a seconda delle peculiarità presenti nelle strutture finanziarie dello Stato Parte contraente⁷⁷. Accordo che, si precisa ancora, insiste partitamente sullo sgretolamento del segreto bancario, sebbene limitatamente ai conti “segreti” esteri riconducibili alla cerchia ristretta dal criterio della cittadinanza: è questo ciò che

spositivo giuridico di origine statunitense (si tratta di un provvedimento adottato dal Congresso statunitense nel 2010) che consente lo scambio automatico di informazioni bancarie; in base al FATCA le Istituzioni finanziarie presso le quali sono instaurati rapporti finanziari riconducibili, direttamente o tramite soggetti interposti, a cittadini americani, si impegnano a comunicarne i nomi e le movimentazioni alle Autorità fiscali degli USA e, specificamente, all’*Internal Revenue Service (IRS)*”. Quanto alla modalità pattizia, lo strumento IGA–Intergovernmental Agreement: modello di riferimento FATCA, rende l’accordo di particolare importanza. Esso si lega infatti agli accordi intergovernativi bilaterali che renderanno operative tutte le disposizioni tese allo scambio automatico di informazioni bancarie intese a rilevare l’identità dei cittadini americani, titolari di conti esteri (fuori del territorio americano). La firma dell’Accordo, (che avviene direttamente con l’Amministrazione finanziaria statunitense, IRS) diviene un atto necessario per le Istituzioni finanziarie di tutto il mondo che volessero intrattenere rapporti economici di investimenti negli USA (a partire del 1 gennaio 2013). A parziale tutela – un simulacro formale, in verità – del segreto bancario, emerge un pallido precetto di garantismo soggettivo privatistico, laddove si richiede dagli Istituti finanziari l’ottenimento di una liberatoria da parte di tutti i cittadini Usa titolari di conti esteri, dei quali in base a tali Accordi, verrà svelata l’identità fiscale (titolarità del conto; volume dello stesso; reddito per interessi generato, oltre ad eventuali ulteriori informazioni collegate e che non siano palesemente persecutorie o immotivate).

⁷⁵ Il più importante precedente di tale accordo è nell’art. 26 della Convenzione italo-statunitense del 25 agosto 1999, firmata a Washington (per evitare le doppie imposizioni sulle imposte sul reddito e per prevenire la frode e l’evasione fiscale), la quale autorizzava lo scambio di informazioni, anche su base automatica, a fini fiscali.

⁷⁶ Me ne occupo in VECCHI, F., «La progressiva armonizzazione della legislazione finanziaria vaticana...» *cit.* pp. 211 n. 24 e 237 n. 116.

⁷⁷ Sulla natura del FATCA come accordo-*cliché*, cf. CARBONE, M. - BOSCO, M. - PETESE, L., *La geografia dei paradisi fiscali*, *cit.* pp. 19 ss.



avviene in virtù dei cd. “*US criteria*” nei confronti dei conti bancari appartenenti a cittadini statunitensi e custoditi dagli istituti finanziari operanti nel territorio dello Stato Parte contraente.

È, per altro verso, da notare che la combinazione degli effetti obbligatori derivanti dal FATCA, con gli impegni italiani al reciproco scambio automatico di informazioni bancarie tra le Amministrazioni Fiscali degli Stati membri UE (secondo il modello CRS-*Common Reporting Standards*, approvato dall’OCSE nel gennaio 2014)⁷⁸, non esclude una più ampia condivisione dei dati anagrafico-finanziari su tutti i conti gestiti dall’istituto finanziario (compresi oggi anche gli istituti finanziari vaticani)⁷⁹, riducendo ulteriormente le resistenze immunitarie erette dal fortilizio del segreto bancario, a tutto vantaggio di una gestione dei patrimoni all’insegna della trasparenza.

A tal proposito, l’art. 3 della citata legge 95/2015 allude chiaramente all’esercizio dello scambio automatico di informazioni sulla base degli effetti concorrenti scaturenti dall’insieme degli accordi e intese tecniche derivanti.

5. LA CONVENZIONE IN MATERIA FISCALE ITALO-VATICANA DEL 1° APRILE 2015

L’inedito Accordo fiscale stipulato il 1° aprile 2015 tra il governo italiano e la Santa Sede⁸⁰ ha ad oggetto “(...) *l’affermazione a livello globale della trasparenza nel campo delle relazioni finanziarie (...)*”⁸¹. Questo programma operativo che

⁷⁸ Sulle similitudini intercorrenti tra i modelli di scambio di informazioni tra OCSE (CRS) e modello statunitense (FATCA), circa le finalità di tale strumento e le modalità operative dello stesso, cf. BONARELLI, P. - GAIANI, E., «Lo scambio automatico di informazioni: profili applicativi della normativa FATCA», in *Dirittobancario.it*, (dicembre 2015) p. 5.

⁷⁹ Cf. GENITO, S. - DELL’ORLETTA, D., «FATCA: primi passi verso il recepimento...» *cit.* p. 5.

⁸⁰ È subito degna di attenzione la differenza circa la formula con cui la Santa sede si farà Parte contrattuale nell’accordo intergovernativo FATCA con gli USA (10 giugno 2015), nel quale il rapporto negoziale formale è costituito dalla Santa Sede, agente, anche in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano (cf. «Conventio inter Sanctam Sedem agentem etiam...» *cit.* pp. 645 ss.). DALLA TORRE, G., «Collaborazione nella distinzione» *cit.* p. 2; GALLAGHER, P. R., «Trasparenza e piena collaborazione» *cit.* pp. 1-2. Vedi anche FUCILLO, A., «La convenzione monetaria SCV-UE e la concorrente sovranità finanziaria di Italia e Vaticano», in *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme...*, *cit.* pp.148-149.

⁸¹ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, 4° cpv. Preambolo p. 1.



poggia sull'art. 26 del Modello di Convenzione OCSE contro le doppie imposizioni⁸², verrà aggiornato attraverso “(...) lo scambio di informazioni ai fini fiscali nell'ambito della cooperazione amministrativa (...)”⁸³, e si sorregge “(...) sull'opportunità che i contribuenti residenti in Italia possano adempiere pienamente ai loro obblighi fiscali, (...)”⁸⁴.

Dalle prime battute del testo dell'accordo emergono due immediati dati notevoli: in primo luogo, l'aver inquadrato la disciplina sulla trasparenza fiscale tra le *res mixtae*, apparendo quantomeno anomala la riconduzione della disciplina finanziaria nell'alveo concettuale concordatario; in secondo luogo, l'aver dato seguito ad un accordo che sancisce vantaggi negoziali i quali riposano pur sempre su piani attuativi di differente natura e non equivalenti, a “sinallagma improprio”. La Convenzione fiscale in commento, infatti, costituisce un peculiare accordo ad effetti unilaterali, laddove quello sulle informazioni bancarie, più che scambio reciproco, si configura come trasmissione univoca di dati sensibili al Fisco italiano, stante la speciale natura dello Stato petrino, privo di sistema tributario, di leggi fiscali e di conseguenti apparati di esazione. È ben evidente, dunque, il vantaggio del contraente Stato italiano nell'affidarsi a strumenti di contrasto all'elusione tributaria dei propri cittadini fiscalmente infedeli, a fronte di un'opportunità che, per la Santa Sede, riposa nell'allineamento della propria legislazione domestica alle norme internazionali fiscali. Una singolare sovrapposizione tra scopi etici allinea l'approssimazione al precetto evangelico del distacco dalle ricchezze terrene alla conquista di una buona reputazione finanziaria tale da pronosticare alla Sede Apostolica un posto tra i cd. Stati “*white list*”.

Il fatto che la trasparenza si regga nella sostanza dello scambio di informazioni “tra le competenti autorità delle Parti contraenti” (ex art. 1.1) deprime il dogma del segreto bancario⁸⁵. Occorre tuttavia sottolineare che un pronunciato carattere ermeneutico avvolge l'accordo fiscale italo-vaticano nella sua interezza.

⁸² Cf. GARUFI, S. - GARBARINO, C., «Le modifiche all'art. 26 del modello OCSE sullo scambio di informazioni, in *Fiscalità e commercio internazionale*», in *Fiscalità & Commercio internazionale* 1 (2013) p. 19 [cf. <http://www.sebastianogarufi.com/wp-content/uploads/2014/08/Le-modifiche-allart.-26-del-modello-OCSE-sullo-scambio-di-informazioni.pdf> (consultazione 5.3.2106)].

⁸³ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, 4° cpv. Preambolo p. 1.

⁸⁴ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, 5° cpv. Preambolo p. 2.

⁸⁵ Cf. CARDIA, C., «Una piccola rivoluzione. Le nuove...» *cit.* p. 75. GALLAGHER, P. R., «Trasparenza e piena collaborazione» *cit.* p. 1-2, il quale esplicitamente afferma che le “informazioni rilevanti



Tale carattere si ricava in modo palese dalla qualificazione dei dati oggetto di comunicazione, per i quali ci si riferisce ad: “(...) *informazioni verosimilmente rilevanti* (...)”⁸⁶, circostanziate poi all’art. 1.8, in grado di giustificare l’applicazione dell’accordo⁸⁷.

Quella norma circoscrive l’ambito delle informazioni riferibili (“*reportable*”) a quelle aventi carattere di congruità e puntualità, così da garantire i correntisti-contribuenti da intromissioni lesive del diritto alla riservatezza, pur tenendo in debito conto le informazioni utili alla polizia fiscale (art. 1.8)⁸⁸. La necessità di impedire la pratica poliziesca, fondata sul sospetto, del cd. “*fishing expedition*”⁸⁹ va così armonizzata con l’esigenza concorrente di garantire “lo scambio effettivo di informazioni”. In secondo luogo, dette informazioni godono di una specifica condizione di segretezza, in quanto la comunicazione non si configura come pubblicazione dei dati bancari sensibili, ma come trasferimento tecnico di dati, sottoposto a precise procedure, alle competenti autorità di vigilanza e controllo (tribunali o autorità amministrative) “(...) *che si occupano dell’accertamento e riscossione delle imposte* (...)”⁹⁰ per un utilizzo diretto esclusivamente a questi fini (art. 1.2). L’eventualità di un impiego extraconvenzionale dei dati è soggetto alle regole della reciprocità delle condizioni normative vigenti tra gli Stati contraenti e alla reciproca pacifica approvazione⁹¹.

(verranno trasmesse) senza possibilità di opporre in senso contrario alcun vincolo di segreto in materia finanziaria”.

⁸⁶ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 1.1.

⁸⁷ Cf. tuttavia l’art. 1 d.lgs. 4 marzo 2014, n. 29. Sul carattere “prevedibilmente rilevante” dell’informazione bancaria, vedi l’aggiornamento (15 luglio 2014) dell’art. 26 del Modello OCSE, LOCONTE, S. - CIPOLLINI, G., «Voluntary disclosure e patrimoni detenuti in trust» *cit.* p. 1. Sulla locuzione “notizie verosimilmente rilevanti” o “verosimilmente pertinenti”, quali preconditione allo scambio, cf. GARUFI, S. - GARBARINO, C., «Le modifiche all’art. 26 del modello OCSE ...» *cit.* p. 20.

⁸⁸ *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 1.8: “Il riferimento a informazioni “verosimilmente rilevanti” ha lo scopo di garantire uno scambio di informazioni in ambito fiscale il più ampio possibile, senza tuttavia consentire alle Parti contraenti di intraprendere una ricerca generalizzata e indiscriminata di informazioni (“*fishing expedition*”) o di domandare informazioni la cui rilevanza in merito agli affari fiscali di un determinate contribuente non è verosimile; (...)”.

⁸⁹ Si intendono così le richieste generiche di informazioni fiscali, non indirizzate su singoli e ben individuati soggetti e basate su un mero sospetto.

⁹⁰ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 1.2.

⁹¹ *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 1.2: “ (...) Nonostante le disposizioni precedenti, una Parte contraente può utilizzare per altri fini le informazioni ricevute, se tali informazioni possono



Seguono altri, più stringenti, criteri interpretativi ex artt. 1.1 e 1.2, atti ad evitare l'imposizione surrettizia ad una Parte di un obbligo che si riveli non conforme o anche contrario ai principi dell'ordinamento giuridico, o che comporti l'adozione di provvedimenti amministrativi in deroga (art. 1.3, lett. a) o l'illecito ottenimento di informazioni (art. 1.3, lett. b) o la cui trasmissione comporterebbe un danno commerciale o che verrebbe in collisione con i principi di ordine pubblico (art. 1.3, lett. c)⁹².

Ai fini delle buone pratiche e della “*due procedure*”, può leggersi anche il principio ermeneutico del rifiuto pretestuoso di trasmissione di informazioni. La norma prevede due ipotesi in cui l'informazione è da intendersi come “*reportable*”: l'ottenibilità è legittima anche quando l'informazione “non sia utile a fini fiscali” (il che prelude ad un meccanismo di condivisione allargata dei dati bancari sulla clientela); l'ottenibilità è legittima e la Parte contraente richiesta non si può “(...) *rifiutare di fornire le informazioni solo perché la stessa non ne ha un interesse a propri fini fiscali*”⁹³.

Le due menzionate norme indicano quindi che l'interesse all'informazione è un dato che vive di vita autonoma, svincolato dai soggetti contraenti, e la cui disponibilità, in ogni caso, non è necessariamente collegabile ad un vantaggio per una o entrambe le Parti (art. 1.4).

L'obbligo di comunicazione non incontra ostacoli neppure in ragione della natura del soggetto istituzionale depositario delle stesse, ossia, quando: “(...) *queste sono detenute da una banca, da un altro istituto finanziario o ente che svolge professionalmente un'attività di natura finanziaria, da un mandatario o persona che opera in qualità di agente o fiduciario oppure perché dette informazioni si riferiscono a diritti sul capitale di rischio o di debito di un'entità*”⁹⁴.

La norma quindi estende la sua vigenza su tutte le tipologie di istituti finanziari, siano o meno istituti bancari, con funzione di deposito e di credito⁹⁵.

essere impiegate per tali altri fini secondo la legislazione di entrambe le Parti e le autorità competenti della Parte richiesta ne hanno approvato l'impiego”.

⁹² Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 1.3.

⁹³ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 1.4.

⁹⁴ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 1.5.

⁹⁵ In virtù degli strumenti definitori offerti dall'Accordo FATCA-IGA art. 1.1, lett. g, il termine “Istituzione finanziaria designa un'istituzione di custodia, un'istituzione di deposito, un'entità di investimento o un'impresa di assicurazioni specificata”, mentre per “entità di investimento” (ex art. 1.1,



L'art. 1.7 introduce il criterio della circoscrizione oggettiva e soggettiva del contenuto dell'informazione, per cui i dati identificativi della persona su cui esercitare l'azione di vigilanza e controllo si incrociano con la descrizione delle informazioni (art. 1.7, iii), nonché con “*lo scopo fiscale per cui le informazioni vengono richieste*” (art. 1.7, iv)⁹⁶, conferendo in tal modo profondità ed attuazione al meccanismo di bilanciamento tra interessi diversi esposto all'art. 1.8.

L'art. 2 delimita i soggetti interessati dalla normativa pattizia, i quali rispondono al duplice requisito di essere “(...) *soggetti fiscalmente residenti in Italia* (...)” e di essere “(...) *titolari di attività finanziaria presso enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria nello Stato della Città del Vaticano*”⁹⁷.

La disposizione è congegnata in modo tale da prevedere un bacino di operatori vasto e comprensivo di ogni tipologia di operatore finanziario. Per i beneficiari delle rendite finanziarie prodotte nello SCV, che sono persone fisiche ed enti con personalità giuridica canonica o civile vaticana, la Convenzione fiscale, singolarmente, ne traccia una nozione giuridica. Per semplificare l'indicazione di tali soggetti, destinatari della disciplina pattizia, l'art. 2 impiega il criterio del rinvio formale a norme italiane⁹⁸. Per le persone fisiche, dipendenti o pensionati dello SCV⁹⁹, si avvale dello strumento del rinvio tecnico a figure disciplinate dal CIC e dall'art. 17 del Trattato lateranense.

Quanto alle persone giuridiche l'art. 2.2 della Convenzione fa esplicito richiamo agli enti provvisti di personalità giuridica canonica (ex CIC can. 114) o civile vaticana, ma una speciale attenzione è dedicata agli Istituti di Vita Consacrata

lett. j) si intende l'entità che svolge quale attività economica una o più attività o operazioni per conto del cliente, quali: “(1) negoziazione di strumenti del mercato monetario (assegna, cambiali, certificati di deposito, strumenti derivati, ecc.); valuta estera; strumenti su cambi, su tassi d'interesse e su indici; valori mobiliari; o negoziazione di future su merci; (2) gestione individuale e collettiva di portafoglio; o (3) altre forme di investimento, amministrazione o gestione di fondi o denaro per conto di terzi”.

⁹⁶ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 1.7 iv.

⁹⁷ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 2.1.

⁹⁸ Testo Unico per le Imposte sui Redditi, ex DPR 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR).

⁹⁹ Si tratta dei chierici (cann. 1008 e 1009 CIC) e membri di Istituti di Vita Consacrata e Società di Vita Apostolica; tutti i soggetti percettori di redditi ossia impiegati e personale della Santa Sede e di altri enti vaticani ex art. 17 Trattato lat. (artt. 2.1 e 2.2).



(CIC cann. 573 ss.)¹⁰⁰ e alle Società di Vita Apostolica (CIC cann. 731 ss.)¹⁰¹ ossia a quelle forme associative di carità, ispirate ad opere di pietà ed apostolato, i cui vincoli di subordinazione gerarchica ammettono tuttavia una larga autonomia statutaria nella gestione patrimoniale¹⁰².

In ogni caso, al fine di favorire la massima estensione della disciplina alle ipotesi tecnicamente ipotizzabili, è previsto l'allargamento inclusivo a soggetti non contemplati nell'accordo, con il rinvio alle "(...) corrispondenti definizioni previste nelle legislazioni di ciascuna delle Parti contraenti"¹⁰³.

L'art. 2.4 individua negli "intermediari finanziari" vaticani i soggetti istituzionalmente competenti all'acquisizione dei "dati e informazioni necessari per la determinazione dei redditi e il calcolo delle imposte dovute" in rapporto – e solo limitatamente a questo – delle "attività finanziarie detenute presso tali enti finanziari vaticani".

La Convenzione lascia libertà di scelta sulle modalità della determinazione dei redditi dei soggetti fiscali¹⁰⁴. In ogni caso, l'art. 2.5 prevede che sui dati ottenuti (redditi o risultati di gestione) sarà dovuta un'imposta sostitutiva delle imposizioni fiscali sui redditi delle attività finanziarie con aliquota corrispondente a quella di regola applicabile alle attività finanziarie gestite usualmente dagli intermediari finanziari (rapporti di deposito, custodia, amministrazione e gestione dei beni patrimoniali).

¹⁰⁰ Occorre in proposito rammentare il peculiare rilievo che, nel quadro dell'associazionismo religioso, ed in osservanza del principio canonico di varietà, tali istituti sono caratterizzati da una forte presenza della volontà del fondatore, con norme relative, tra l'altro, al governo associativo (can. 587) e di cui il CIC riconosce la spiccata autonomia.

¹⁰¹ In questa tipologia associativa canonica vige il principio di governo statutario e i suoi membri, non soggetti a voto di povertà, possono amministrare beni temporali. Si ricorda, tuttavia, che alle Società di Vita Apostolica si estende la disciplina ex cann. 732 ss. CIC e i loro beni temporali sono regolati secondo le prescrizioni del Libro V CIC (can. 741). Vedasi PUNZI NICOLÒ, A. M., *Libertà e autonomia degli enti della Chiesa*, Torino 1999.

¹⁰² Cf. ARRIETA J. I. - CANOSA, J. - MIÑAMBRES, J., *I beni temporali della Chiesa*, Milano 1997. Gli Istituti religiosi sottostanno ad una singolare situazione di fatto, giacché, pur perseguendo fini universali di missione sono tenuti, per la legge canonica, a stabilire in Roma la Casa generalizia con notevoli ricadute fiscali che necessitano di adeguata regolamentazione. Si veda DALLA TORRE, G., «Collaborazione nella distinzione» cit. p. 2.

¹⁰³ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 2.3.

¹⁰⁴ Secondo quanto dispone l'art. 2.5 l'alternativa è per via analitica o ex art. 7, d.lgs 21 novembre 1997, n. 461.



Ragguardevole previsione temporale sui limiti della retroattività delle misure negoziate¹⁰⁵, l'art. 3 fissa criteri volti a regolarizzare la posizione fiscale dei soggetti imponibili, relativamente alle attività finanziarie nei periodi pregressi, ossia per i periodi di imposta ancora richiedibili e, in ogni caso, non oltre il 2013, con il pagamento di una somma corrispondente a ciascuno dei periodi da regolarizzare. Detta somma da corrispondere è dovuta nella misura di un'aliquota rapportata sulle varie tipologie di reddito (di capitale o altra natura) detenute dal correntista (persona fisica o giuridica) presso gli enti finanziari vaticani (art. 3.1, lett. a, b).

La normativa prevede in generale, per persone fisiche e giuridiche, una procedura di regolarizzazione fiscale per mezzo della presentazione di istanze dichiarative alle competenti autorità fiscali italiane (art. 3.2) ma si sofferma con particolare attenzione verso le persone fisiche. I soggetti interessati alla dichiarazione fiscale inoltrano l'istanza entro 180 giorni dall'entrata in vigore della Convenzione all'autorità competente della Santa Sede, che provvede a trasmetterla all'autorità italiana (art. 3.3). Si delinea così un meccanismo di trasmissione e condivisione di dati assimilabile a quello posto in essere sia nella recente legislazione nazionale italiana che nella normativa di radice negoziale-pattizia esemplificata nel testo dell'Accordo intergovernativo vaticano-statunitense (FATCA-IGA). L'istanza ex art. 3.4, infatti, deve contenere a pena di nullità alcuni "elementi informativi" relativi all'identificazione del soggetto fiscale (art. 3.4, lett. a)¹⁰⁶ e delle caratteristiche del conto gestito (art. 3.4, lett. b)¹⁰⁷. L'importanza della trasmissione dei dati sulla clientela riveste un ruolo di tale centralità nell'impianto negoziale, da richiedere l'estensione della disciplina anche agli strumenti tecnici che assicurano la materiale tramitazione delle informazioni. L'art. 7 regola con particolare atten-

¹⁰⁵ Cf. DALLA TORRE, G., «Collaborazione nella distinzione» *cit.* p. 2.

¹⁰⁶ L'art. 3.4, lett. b prescrive la dichiarazione: del saldo o valore dell'attività detenuta (al 31 dicembre di ogni anno alla data di chiusura); l'ammontare dei redditi da capitale e/o diversi, generati dall'attività finanziaria; l'ammontare delle somme dovute.

¹⁰⁷ *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 3.4, lett. a: "per le persone fisiche, nome, cognome, luogo e data di nascita, indirizzo di residenza anagrafica e codice fiscale dell'istante; per le persone giuridiche, denominazione, sede, codice fiscale ed estremi identificativi della persona fisica rappresentante legale, o equivalente, dell'ente".



zione il meccanismo di notifica degli atti tributari, nel quadro delle procedure di scambio informativo tra autorità finanziarie¹⁰⁸.

Le caratteristiche del conto risultano essenziali alla determinazione del volume patrimoniale complessivo dell'attività finanziaria e, quindi, agli eventuali benefici di esenzione applicabili. Perciò è opportuno che le persone fisiche rendano nota nella dichiarazione l'origine dell'attività finanziaria, ossia se i capitali sono stati generati oltre che dai patrimoni regolarizzati anche da altre tipologie di redditi che possono ritenersi esenti da imposizione (art. 3.4, lett. c)¹⁰⁹.

Le possibilità di regolarizzazione fiscale è soggetta ad un criterio di correttezza e di generale buona fede che anima le relazioni tra soggetti e che, nei rapporti tra contribuente e istituzione pubblica, si carica di un pregnante significato etico. È dunque evidente che la lealtà nella condotta individuale, per essere considerata degna di attendibilità, deve manifestarsi incondizionata, spontanea e non dettata dal calcolo delle circostanze. L'istanza è quindi: “(...) ammessa solo se (...) ricevuta dall'autorità competente italiana prima dell'inizio di qualunque attività di accertamento tributario o di procedimenti penali per reati tributari, relativi alle attività oggetto di regolarizzazione, di cui il contribuente abbia avuto notizia”¹¹⁰. Del resto, i vantaggi conseguenti alla regolarizzazione sono considerevoli, in quanto estintivi di ogni sanzione amministrativa, tributaria e previdenziale (art. 3.6 lett. a).

Tali effetti conseguono alla data del ricevimento dell'istanza da parte delle autorità italiane e a condizione “(...) dell'integrale pagamento delle somme (...)”¹¹¹.

¹⁰⁸ La normativa è articolata in base a: -un accordo sulle modalità di notifica degli atti tributari, per Processo verbale di una riunione tenutasi tra le Parti il 20 aprile 2006;

- gli Allegati a tale Accordo, già oggetto di scambio di Note Verbali (20 luglio 2007) tra Segreteria di Stato vaticana e Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede e che costituiscono parte integrante della Convenzione fiscale.

¹⁰⁹ *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 3.4, lett. c: “i) redditi esenti indicati dall'articolo 3 del D.P.R. 16 ottobre 1973, n. 601, e dall'articolo 17 del Trattato del Laterano;

ii) somme o valori non assoggettabili a tassazione in Italia ai sensi di disposizioni diverse da quelle di cui al punto i);

iii) redditi già integralmente assoggettati a tassazione in Italia;

iv) redditi per i quali, ai sensi della legislazione italiana vigente alla data della sottoscrizione della dichiarazione, sono decorsi i termini di accertamento delle imposte sui redditi e dell'imposta sui valore aggiunto”.

¹¹⁰ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 3.5.

¹¹¹ Cf. *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 3.7.



Stante la *ratio* normativa della Convenzione atta a promuovere strumenti antievasivi verso i contribuenti italiani e a riconferma dell'ampiezza dei soggetti destinatari della normativa medesima, l'art. 5.2 sancisce l'intangibilità del regime di esenzione soggettiva ex art. 17 Trattato lateranense¹¹².

Tale definizione non va intesa come regola di sbarramento all'estensibilità del principio di trasparenza amministrativa fiscale, ma come criterio di riaffermazione del più comprensivo principio di indipendenza dell'organizzazione dello SCV nelle sue articolazioni organizzative burocratiche. Sotto tale luce vanno così interpretate le norme ex art. 6 (sulle immunità immobiliari), ex art. 8 (sul regime speciale degli enti centrali della Chiesa cattolica) ed ex art. 9 (sullo *status* dei rappresentanti diplomatici).

Quanto al regime di esenzione garantito agli immobili anche nelle cd. "zone extraterritoriali", ex art. 16 Trattato lat., il principio di intangibilità è ribadito in termini anche più incisivi (art. 6.1)¹¹³ e rispecchia un aspetto precipuo dei rapporti diplomatici italo-vaticani, consistente nella riconferma dell'assetto fondamentale tracciato dal Trattato lateranense¹¹⁴.

Rimane salvo il principio di generale immunità prescritto all'art. 11 Trattato lat., per i cd. "*enti centrali della Chiesa cattolica*" i quali hanno sede negli ambiti indicati agli artt. 13-15 del Trattato medesimo (art. 8)¹¹⁵.

¹¹² «Trattato fra la Santa Sede e l'Italia, 27.5.1929», in *AAS* 21 (1929) art. 17 p. 218: "Le retribuzioni di qualsiasi natura, dovute dalla Santa Sede, dagli altri enti centrali della Chiesa Cattolica e dagli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede anche fuori di Roma, a dignitari, impiegati e salariati, anche non stabili, saranno nel territorio italiano esenti a decorrere dal 1° gennaio 1929, da qualsiasi tributo tanto verso lo Stato quanto verso ogni altro ente" (cf. idem Trattato lateranense l. 27 maggio 1929, n. 810).

¹¹³ *Convenzione fiscale Italia-Santa Sede*, art. 6.1: "In attuazione dell'articolo 16, alinea primo, del Trattato del Laterano, sottoscritto l'11 febbraio 1929, gli immobili indicati negli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato stesso non possono essere assoggettati a vincoli o ad espropriazioni per causa di pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede, e sono esenti da tributi sia ordinari che straordinari, presenti e futuri, tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente, senza necessità di ulteriori e specifiche disposizioni di esenzione".

¹¹⁴ Tale notazione è stata non casualmente messa in luce dall'alto plenipotenziario apostolico, il quale sottolinea come la Convenzione "ribadisca l'esenzione da ogni tributo che aveva costituito di recente oggetto di incertezze giurisprudenziali". Cf. GALLAGHER, P. R., «Trasparenza e piena collaborazione» *cit.* p. 1-2.

¹¹⁵ Immunità, vale qui precisare, che la Cassazione italiana ha in più circostanze provveduto a circoscrivere (in ultimo, con Cass. Sez. Un., sent. 1 agosto 2011, n. 16847) sulla base del criterio della



Circa lo *status* degli agenti e delle rappresentanze diplomatiche, l'art. 9 rinvia alle norme generali di diritto internazionale o agli accordi particolari che garantiscano dal pregiudizio dei diritti goduti.

Un'ultima notazione attiene al carattere fortemente elastico dell'Accordo fiscale in materia di interpretazione, attuazione e risoluzione delle eventuali controversie insorte, con richiamo al criterio interpretativo della "*mutual agreement procedure*". Assodato che il terreno d'azione della disciplina pattizia è quello amministrativo (art. 10.2), risulta singolare la formula adottata ad illustrare lo spirito di composizione delle controversie: la locuzione secondo cui "*le Parti contraenti faranno del loro meglio*" per una soluzione amichevole dei contrasti (art. 11) lascia intendere il primato dell'iniziativa diplomatica, regno in cui le intenzioni e i compromessi prendono corpo, a fronte dei più rigidi criteri di ermeneutica giuridica. La dominante flessibilità della Convenzione fiscale è confermata dalla mancata indicazione circa la forma organizzativa del soggetto istituzionale competente all'attuazione degli obblighi pattizi: l'art. 12 si limita infatti ad affermare che le Parti "*indicheranno per via diplomatica le rispettive autorità competenti*" a ciò preposte, senza menzionare Commissioni miste o organi di consultazione rappresentativi delle Parti.

6. CONCLUSIONI. RISULTATI RAGGIUNTI E SCENARI FUTURI SUL FRONTE CONVENZIONALE.

Come accennato, la Convenzione fiscale italo-vaticana, in quanto accordo bilaterale privilegiato, produce un effetto di aggiramento dei precetti legali generali adottati attraverso un complesso articolato di fonti (leggi nazionali, direttive

riferibilità delle istituzioni o uffici della Curia romana all'organizzazione centrale del governo della Chiesa; entità che vanno distinte dalla generalità degli altri enti gestiti direttamente dalla Santa Sede. Così: "Ai sensi dell'art. 11 del Trattato fra la Santa Sede e l'Italia del 11 febbraio 1929 (...) deriva anche l'immunità dalla giurisdizione italiana dei suddetti enti, in sintonia con la consuetudine internazionale "*par in parem non habet iurisdictionem*" recepita dall'art. 10 Cost., co.1 (per il quale) l'ordinamento giuridico italiano (...) si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (...) in base ad una consuetudine internazionale intesa al rispetto dell'altrui sovranità". Cf. CAVANA, P., «Le Sezioni Unite della Cassazione e l'art. 11 del Trattato lateranense, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale», in *statochiese.it* 16 (maggio 2012) pp. 1-23.



comunitarie, convenzioni multilaterali) cui si aggiungono anche gli eventuali interventi correttivi delle decisioni giurisprudenziali domestiche. Il problema di fondo in un contesto che rendeva difficoltosa, se non impossibile, l'identificazione dei soggetti esteri titolari di conti bancari da parte delle autorità di controllo tributario nazionali, e quindi, dell'accertamento esatto dell'entità dell'importo dovuto – o taciuto – al fisco, se non addirittura il totale occultamento patrimoniale del soggetto fiscalmente imponibile, era la soluzione obbligata della cd. doppia tassazione sul contribuente, quale *extrema ratio* da adottare nel caso in cui i problemi interpretativi tra Stati avessero condotto ad un esito fallimentare.

Questa Convenzione, come l'analogo accordo FATCA-IGA tra S.Sede/SCV e USA, del 2015, hanno stabilito i punti cardinali di una collaborazione amministrativa tra autorità fiscali delle Parti contraenti, poggiante sul criterio dello scambio automatico obbligatorio di informazioni fiscali “*verosimilmente rilevanti*” (art. 1.8, Convenzione fiscale).

Uno degli aspetti di maggiore rilievo della disciplina convenzionale adottata risiede nell'individuazione di uno strumento di composizione amichevole inteso a risolvere le questioni insorgenti dalla doppia imposizione, nonché dai dubbi e difficoltà interpretative o applicative dell'accordo¹¹⁶. La “*mutual agreement procedure*”, descritta all'art. 11 della convenzione fiscale e meglio enunciata all'art. 8 Accordo FATCA-IGA, risolve in modo efficace i limiti cui è incorsa la normativa comunitaria in ordine alla risoluzione dei conflitti tra Stati¹¹⁷.

La stessa Commissione Europea, nel recente passato, sollecitava gli Stati nazionali a perseguire la strada degli accordi bilaterali, come via suppletiva e integrativa, al fine della costruzione di una rete di cooperazione amministrativa di massima ampiezza¹¹⁸.

¹¹⁶ La Commissione Europea COM (2011) 712 ha ritenuto opportuna la definizione di una nozione condivisa a livello comunitario di espressioni tecniche quali: *royalties, business income*, dividendi, stabile organizzazione, residenza fiscale ecc.

¹¹⁷ Lo strumento di “*mutual agreement procedure*” prende origine dall'art. 25 del Modello OCSE e si aggiunge a quello predisposto dalla Convenzione arbitrale 90/436/CEE. Si tratta, tuttavia, di strumenti che – come ha dichiarato la Commissione Europea in COM (2011) 712 – non sono in grado di assicurare un'effettiva soluzione dei contrasti tra Stati. Cf. VALENTE, P. - ALAGNA, C. - MATTIA, S., *Controversie internazionali. Procedure...*, cit. *passim*.

¹¹⁸ Direttiva 2011/16/UE (15 febbraio 2011), art. 1.3: “La presente direttiva (...) non pregiudica inoltre gli obblighi degli Stati membri con riguardo ad una cooperazione amministrativa più ampia



Resta il fatto che queste modalità di composizione amichevole di controversie, si inseriscono in un contesto di soluzioni plurali e versatili – non esclusa l'opzione arbitrale – in cui verrà ulteriormente amplificata l'azione interpretativa delle rispettive rappresentanze diplomatiche. Ed è di tutta evidenza che il nuovo orizzonte aperto nei rapporti internazionali – benché circoscritto a specifici fini di ordine economico e costretto entro rigidi tecnicismi finanziari –, preconizza versanti prospettici nuovi e meritevoli di particolare attenzione per l'evoluzione potenziale delle consuetudini e delle prassi internazionali da adottare¹¹⁹.

risultanti da altri strumenti giuridici, tra cui gli accordi bilaterali o multilaterali". Cf. anche l'art. 27.1 della Convenzione sulla Mutua Assistenza Amministrativa in Materia Fiscale (25 gennaio 1988).

¹¹⁹ L'art. 8 l.18 giugno 2015, n. 95, di ratifica ed esecuzione del FATCA tra Italia e USA parla di "Consultazioni ed emendamenti" anziché di "*mutual agreement procedure*" e prevede la possibilità che, in caso di difficoltà nell'esecuzione dell'Accordo: "ciascuna Parte chieda di avviare consultazioni al fine di elaborare misure adeguate" (art. 8.1). Per ulteriori approfondimenti, in particolare su alcuni punti focalizzati nell'*Action Plan*-BEPS (strumenti multilaterali; abuso dei trattati; composizione delle controversie internazionali), VALENTE, P., *Elusione fiscale internazionale*, cit. pp. 1895 ss.

