

03.03.2021

[Verena Zoppi](#)

L'anti-riciclaggio? «It is a Swiss cheese, full of holes»

Una panoramica sul sistema tedesco di prevenzione e lotta al riciclaggio di denaro sporco^[1]

[#economia](#) [#Europa](#) [#fiscalità](#) [#giustizia](#) [#legge](#) [#normativa](#) [#politica](#) [#riforma](#) [#società](#) [#white-collar crimes](#)



[Fascicolo 3/2021](#)

Abstract. Questa riflessione prende spunto dalla pubblicazione dei rapporti FinCen che vedono il colosso bancario tedesco Deutsche Bank al primo posto tra gli istituti coinvolti nello scandalo di riciclaggio di denaro sporco, per delineare, con uno sguardo critico, il sistema di contrasto al riciclaggio attualmente in vigore in Germania.

SOMMARIO: 1. Perché i rapporti FinCen invitano a parlare di anti-riciclaggio in Germania. – 2. Deutsche Bank: perché i rapporti FinCen non sorprendono. – 3. La Germania: un sistema permeabile sotto vari punti di vista. – 4. Uno sguardo al futuro: tra speranza e disillusione.

1. Perché i rapporti FinCen invitano a parlare di anti-riciclaggio in Germania.

A seguito delle rivelazioni dei **rapporti FinCen**^[2] si è riaperto il dibattito sull'adeguatezza ed efficacia dell'attuale sistema di prevenzione e lotta al riciclaggio. I rapporti mettono in luce specificamente le lacune delle regole esistenti nel settore bancario e l'indifferenza alle eventuali sanzioni da parte dei grandi colossi bancari. Ma la regolamentazione degli istituti di credito non è l'unica carenza in materia di antiriciclaggio.

Perché dopo trenta anni di legislazione anti-riciclaggio, in cui vi è stato un adeguamento *record* da parte degli Stati Nazionali agli *standard* transnazionali pubblicati dal GAFI, il sistema di prevenzione e lotta al riciclaggio viene definito ancora «*a swiss cheese, full of holes*»?

È una questione complessa, spesso politica che non ritrova le sue lacune solo nel settore bancario. Prendendo ad esempio il **sistema anti-riciclaggio tedesco** si può osservare che il riciclaggio di denaro sporco non passa solo tramite la *Deutsche Bank*. Il volume del denaro riciclato in Germania è stato stimato in **100 miliardi di euro** l'anno secondo uno studio commissionato dal Ministero Federale delle Finanze^[3]. Altri canali e fattori, quali l'utilizzo del contante, la segretezza delle transazioni finanziarie, il mercato immobiliare e una legislazione e istituzioni troppo deboli sono altrettanti varchi che permettono l'infiltrazione di capitale illecito nell'economia tedesca, come di altri paesi.

L'esempio del caso tedesco è particolarmente interessante perché, a discapito di un'economia solida e stabile e di un paese che in molti campi è esempio di progresso e adeguamento al diritto internazionale, in ambito di lotta al riciclaggio invece presenta gravi lacune. Il governo tedesco, che in passato è già stato richiamato più volte dalla Commissione europea attraverso formali procedure di infrazione per non aver trasposto in legge nazionale le Direttive anti-riciclaggio nei tempi assegnati^[4], ha recentemente ammesso che il paese presenta un **rischio medio-alto** legato al riciclaggio^[5]. Se da una parte è un dato positivo il fatto che il governo federale sia consapevole della permeabilità del proprio sistema economico-finanziario, dall'altra stupisce che tale rischio pur essendo già stato segnalato dal GAFI nel 2010^[6], non sia stato finora affrontato in maniera adeguata.



L'esempio del caso tedesco è particolarmente interessante perché, a discapito di un'economia solida e stabile e di un paese che in molti campi è esempio di progresso e adeguamento al diritto internazionale, in ambito di lotta al riciclaggio invece presenta gravi lacune

2. Deutsche Bank: perché i rapporti FinCen non sorprendono.

Basti pensare alla **Deutsche Bank**, colosso bancario tedesco, protagonista dei rapporti *FinCen*, subito seguito da *Jp Morgan Chase* e *Standard Chartered*. *Deutsche Bank* insieme ad altri grandi gruppi, quali HSBC, UBS e Barclays era stata coinvolta già nei **Panama Papers** nel 2016, nel *Russian Laundromat* del 2017, e nello scandalo che aveva coinvolto la danese **Danske Bank** del 2018. I *Panama Papers* svelarono che *Deutsche Bank* aveva istituito più di 400 società offshore, aiutando così *élite* e classi dominanti a tenere la propria identità nascosta^[7]. Rapporti interni della banca tedesca, resi pubblici nel contesto dell'inchiesta sul caso del *Russian Laundromat*, rendono noto che la banca non fosse stata al corrente della possibilità di fungere da tramite per l'infiltrazione di miliardi di denaro contante di provenienza illecita nel sistema finanziario europeo^[8]. Recentemente *Deutsche Bank* ha accettato di pagare 150 milioni di dollari di sanzione inflitti dal dipartimento dei servizi finanziari di New York in relazione al notorio caso di riciclaggio che ha coinvolto **Danske Bank**^[9]. Ebbene, i rapporti *FinCen* hanno mostrato che *Deutsche Bank*, nonostante il coinvolgimento in precedenti scandali internazionali di riciclaggio e pur essendo stata in passato costretta a pagare ingenti sanzioni, abbia continuato con il cosiddetto «**Business as usual**». Quello che più allarma, infatti, è che i rapporti pubblicati da *FinCen* dimostrano che i dipartimenti antiriciclaggio interni alle banche erano a conoscenza delle operazioni sospette, che avevano segnalato all'agenzia *FinCen*, ma che né i vertici degli istituti né i governi, né le rispettive autorità di vigilanza hanno preso provvedimenti adeguati a fermare tali operazioni^[10]. Si discute se il problema siano le sanzioni irrisorie inflitte alle banche per non aver rispettato gli obblighi legati all'anti-riciclaggio. Non sembra aver avuto effetto deterrente neppure l'aver reso pubblico il nome delle banche coinvolte, svergognandole tramite il principio «*naming and shaming*». Critiche sono state sollevate anche nei confronti di una **vigilanza** nel settore bancario troppo passiva e restia ad agire contro i grandi colossi, preferendo punire invece i pesci piccoli. Secondo voci critiche la *Bafin*, l'autorità di vigilanza tedesca, infatti avrebbe potuto e dovuto prevenire il coinvolgimento delle banche tedesche negli ultimi scandali finanziari, tra cui quello *Cum-Ex*^[11].



I rapporti FinCen hanno mostrato che Deutsche Bank, nonostante il coinvolgimento in precedenti scandali internazionali di riciclaggio e pur essendo stata in passato costretta a pagare ingenti sanzioni, abbia continuato con il cosiddetto «business as usual»

3. La Germania: un sistema permeabile sotto vari punti di vista.

Il settore bancario, però, non è l'unico punto debole del sistema tedesco. Altri elementi individuati dal governo tedesco come **fattori di rischio** sono l'attrattività e complessità del sistema economico, l'uso diffuso del contante e la possibilità di effettuare transazioni anonime.

Per quanto riguarda l'uso del **contante**, per esempio, l'economia tedesca è ancora ampiamente basata sull'uso della moneta cartacea. Circa due terzi delle transazioni avvengono in contanti, che rimane il mezzo di pagamento preferito dalla maggioranza, anche per motivi di cultura giuridica^[12]. Se di per sé il contante è uno strumento assolutamente legittimo, è ormai un dato di fatto che, come ogni mezzo di pagamento anonimo di cui non sia possibile controllare l'origine, esso venga sfruttato anche per scopi di riciclaggio. Europol aveva già avvertito i Paesi Membri nel 2015 su come, anche nei casi di riciclaggio di denaro sporco tramite l'uso di complessi schemi finanziari, l'uso del contante in un certo stadio del processo di riciclaggio fosse inevitabile^[13]. Come tentativo di mitigazione del rischio da gennaio 2020 in Germania è stato introdotto un tetto massimo per le transazioni effettuate tramite contante di 2.000 euro, oltre il quale gli acquirenti sono obbligati a identificarsi. È ancora troppo presto per dare valutazioni a riguardo, di per certo l'efficacia di tale tetto dipenderà dall'accuratezza con cui verrà verificata l'identità di coloro che lo sforeranno.

Un altro fattore che ha reso per lo meno in passato il paese meta di investimenti di capitale di provenienza illecita è stato la possibilità di effettuare operazioni finanziarie ed economiche in segretezza, ossia in **anonimità**, tramite l'uso di società fittizie. Secondo uno studio del 2017^[14], il livello di opacità e complessità dell'economia tedesca è tra i più alti in Europa. Nell'indice pubblicato annualmente da *Tax Justice Network* sui paesi al mondo che consentono il più alto livello di segretezza finanziaria, la Germania si posiziona al quattordicesimo posto con un livello di segretezza lievemente superiore a Panama o Malta^[15]. Grazie all'intervento dell'Unione Europea anche in questo ambito si sono fatti grandi passi avanti, per esempio grazie all'introduzione del registro dei beneficiari effettivi.



Un altro fattore che ha reso [...] il paese meta di investimenti di capitale di provenienza illecita è stato la [...] anonimità [...]. Secondo uno studio del 2017, il livello di opacità e complessità dell'economia tedesca è tra i più alti in Europa



Nell'Unione Europea si sono susseguite cinque **direttive anti-riciclaggio** che hanno introdotto importanti riforme proprio per ridurre il rischio di riciclaggio legato alla possibilità di operare anonimamente nel mercato finanziario, all'uso del contante e ad alcuni settori economici particolarmente esposti. Se da una parte il susseguirsi di direttive, con talvolta tempi di trasposizione molto stretti, non ha facilitato il compito dei legislatori nazionali, d'altra parte, paesi come la Germania sono stati richiamati più volte per non aver tradotto in diritto domestico gli *standard* europei. L'assenza di chiarezza e di certezza, come spesso accade in campo giuridico, porta ad un'applicazione arbitraria della legge. Il governo tedesco, che in passato si era spesso dichiarato favorevole a legislazioni anti-riciclaggio meno restrittive prediligendo la protezione della sfera personale o delle libertà economiche^[16], ha adottato negli ultimi anni un approccio più propenso all'introduzione di nuove regole. Una delle maggiori novità introdotte riguarda l'obbligo di dotarsi di un registro di trasparenza^[17] che rende accessibile al pubblico informazioni sui beneficiari effettivi delle società con sede in Europa.

Il **mercato immobiliare** è un altro settore ad alto rischio in Germania, poiché viene usato per investire il denaro sporco precedentemente “pulito” tramite schemi finanziari, ossia nella cosiddetta fase di “integrazione” del processo di riciclaggio^[18]. Il problema era stato sollevato già nel 2012 dal *Bundeskriminalamt*, l'ufficio di Polizia Federale Tedesco^[19], ma ha iniziato ad interessare il pubblico e la politica solo recentemente grazie al lavoro di ricercatori indipendenti, di fondazioni e associazioni non a scopo di lucro e di alcuni parlamentari^[20]. Il fattore decisivo è stato far capire alle persone che spesso la scarsità di abitazioni a prezzi accessibili, il caro affitti e il peggioramento delle condizioni degli immobili erano indirettamente legati al riciclaggio di denaro sporco. I cittadini hanno compreso che dietro gli affitti sempre più costosi vi erano politiche sciatte, che avevano permesso a dubbi investitori di acquisire una parte importante del mercato immobiliare di città come Berlino. Secondo un recente studio della Fondazione Rosa Luxemburg, infatti, una larga parte degli immobili a Berlino appartiene a società anonime, le quali nella maggior parte dei casi non hanno adempito agli obblighi di registrazione imposti dalla legge anti-riciclaggio^[21]. I notai, che grazie al loro ruolo di tutela di acquirente e venditore, hanno accesso a molte informazioni riguardanti i soggetti coinvolti nella compravendita degli immobili, in passato, a causa di una lacuna legislativa, hanno di fatto omesso di segnalare le transazioni sospette.

Altri punti deboli del sistema tedesco sono l'**Unità di Informazione Finanziaria (FIU)**, la vigilanza sia degli istituti di credito sia degli operatori economici, e la difficoltà ad usare il reato di riciclaggio per perseguire i reati finanziari. La FIU è stata trasferita nel luglio 2017 dal *Bundeskriminalamt* sotto la competenza del Ministero federale delle Finanze, ma, nonostante l'aumento del personale e degli strumenti operativi, non riesce ad occuparsi adeguatamente delle migliaia di segnalazioni di transazioni sospette che le arrivano ogni anno^[22]. Se da una parte è vero che nell'ambito delle segnalazioni la qualità sia più importante che la quantità, forti critiche sono state avanzate contro la FIU, per il suo ruolo nel recente scandalo legato a *Wirecard*^[23], in cui la FIU sarebbe stata in grado di elaborare solamente 50 dei 1.000 rapporti ricevuti. Persino la procura di Osnabrück ha iniziato indagini a carico dell'organismo per sospetta ostruzione alla giustizia^[24].



Altri punti deboli del sistema tedesco sono l'Unità di Informazione Finanziaria (FIU), la vigilanza sia degli istituti di credito sia degli operatori economici, e la difficoltà ad usare il reato di riciclaggio per perseguire i reati finanziari

L'articolo 261 del **codice penale tedesco**, che disciplina il reato di riciclaggio, è stato, fin dalla sua entrata in vigore, duramente criticato da parte della dottrina penalistica per essere di difficile applicazione e di eccessiva arbitraria interpretazione^[25]. In particolare, la norma richiede che l'accusa non solo dimostri l'attività di riciclaggio ma anche da quale reato presupposto il denaro provenga. Questo onere probatorio inutilmente alto fa sì che molti dei processi iniziati per riciclaggio vengano chiusi poiché le procure preferiscono perseguire i reati presupposti. Negli ultimi anni, infatti, tra

l'80% e il 90% dei processi iniziati da una segnalazione di transazione sospetta e di cui la FIU ha ricevuto un *feedback* dalle procure, sono stati conclusi per mancanza di prove. Ultimamente anche l'inchiesta aperta dalla procura di Francoforte sul coinvolgimento di *Deutsche Bank* nei *Panama Papers* è da considerarsi ufficialmente chiusa in Germania. A due anni dalle perquisizioni negli uffici della banca tedesca, i magistrati hanno infatti dichiarato di non aver prove sufficienti a procedere con l'accusa di riciclaggio.

4. Uno sguardo al futuro: tra speranza e disillusione.

A gennaio 2020 sono entrate in vigore in Germania importanti **riforme**, alcune tese proprio a rendere lo strumento del **registro di trasparenza** più efficace nella lotta e prevenzione del riciclaggio di denaro sporco. Attualmente il registro è accessibile al pubblico, e l'obbligo di registrazione è stato esteso anche alle società con sede all'estero che si sono assunte l'impegno di acquisire proprietà immobiliare in Germania. Ai sensi della nuova legge anti-riciclaggio sono inoltre obbligati a registrarsi coloro che gestiscono *trust* quando hanno rapporti commerciali con un *partner* che ha sede in Germania, o quando si sono assunte l'impegno di acquisire proprietà immobiliari in Germania. Tutte le persone giuridiche obbligate – ossia società a responsabilità limitata, società per azioni, associazioni riconosciute, fondazioni anche senza capacità giuridica, *trust* e altre persone giuridiche o associazioni comparabili – sono tenute ad adottare un ruolo attivo nel controllo dei dati forniti. È stato introdotto inoltre l'obbligo di indicare non solo il beneficiario effettivo e la sua nazionalità, ma anche informazioni riguardanti liquidazioni, fusioni *etc* ^[26]. Purtroppo, come osservano alcuni voci critiche, rimangono alcune nella regolamentazione e anche nell'implementazione, tra cui la possibilità di registrare il *manager* o il principale azionario qualora non fosse possibile identificare il beneficiario effettivo di un ente ^[27].

Il 3 dicembre 2020 sarebbe dovuta entrare in vigore anche la riforma del **reato di riciclaggio**, che doveva estendere l'applicazione della norma a tutti i proventi di reato, adottando il cosiddetto *all crimes approach*, perché scadevano i tempi di recepimento della direttiva europea del 2018 ^[28], ma il *Bundestag* è in ritardo e ha rimandato **la riforma** ^[29] a febbraio 2021. Sarebbe stato auspicabile, invece, un adeguamento repentino del proprio diritto a quello europeo, non solo per evitare ritardi, ma soprattutto per correggere una norma che altrimenti sembra essere stata introdotta solo per il suo valore simbolico.



Il 3 dicembre 2020 sarebbe dovuta entrare in vigore anche la riforma del reato di riciclaggio [...] ma il Bundestag è in ritardo e ha rimandato la riforma a febbraio 2021. Sarebbe stato auspicabile, invece, un adeguamento repentino del proprio diritto a quello europeo [...] soprattutto per correggere una norma che altrimenti sembra essere stata introdotta solo per il suo valore simbolico



-
- [1] Così Eero Heinäluoma (Europarlamentare), [nel suo commento](#) sulla vicenda dei *FinCen Files*, 8 ottobre 2020.
- [2] Per un approfondimento sui *FinCen files* vedi: S. Arcieri, R. Bianchetti, [«Abbiamo due sistemi di applicazione della legge e della giustizia nel paese»](#), 30 settembre 2020; S. Arcieri, [Reati finanziari e responsabilità dei vertici di banca \(ovvero: quando le dimensioni contano\)](#), 7 ottobre 2020, tutti pubblicati in *questa rivista*. Sullo stesso tema si rinvia altresì ai seguenti articoli pubblicati su *DPU – il blog*: [Sei proposte urgenti per il contrasto al riciclaggio internazionale di denaro](#), del 23 ottobre 2020, [Fincen Files: i numeri della maxi-inchiesta](#), del 9 ottobre 2020 e [Abusi fiscali, riciclaggio di denaro e corruzione: le piaghe della finanza globale](#), del 30 settembre 2020.
- [3] K. Bussmann, *Dunkelfeldstudie über den Umfang der Geldwäsche in Deutschland und über die Geldwäscherisiken in einzelnen Wirtschaftssektoren*, 2016.
- [4] Recentemente la Germania, insieme ad altri paesi nove paesi, è stata richiamata dalla Commissione europea per non aver trasposto in legge nazionale la quarta direttiva anti-riciclaggio. Cfr. Commissione europea, [Vertragsverletzungsverfahren im Januar: Entscheidungen zu Deutschland](#), 24 gennaio 2019).
- [5] Ministero federale delle Finanze, [Erste nationale Risikoanalyse. Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. 2018/2019](#), 19 ottobre 2019.
- [6] Il GAFI aveva già individuato vari fattori di rischio nel suo rapporto del 2010, quali la densità dell'uso del contante, la solidità e la complessità del sistema economico-finanziario, il suo ruolo importante nel mercato internazionale: «Germany may have a higher risk profile for large scale ML than many other countries. It is a large economy and financial center strategically located in the middle of Europe, with strong international linkages[...]. Germany has a large and sophisticated economy and financial sector, plays a large role in world trade, and is involved in large volumes of cross-border trade and financial flows. Germany also has a large informal sector; use of cash is reportedly high» (La Germania potrebbe essere più esposta al rischio di riciclaggio di tanti altri paesi. È un grande centro economico e finanziario situato strategicamente al centro dell'Europa, con forti legami internazionali. La Germania ha un'economia e un settore finanziario ampio e sofisticato, svolge un ruolo importante nel commercio mondiale ed è coinvolta in grandi volumi di scambi commerciali e flussi finanziari transfrontalieri. La Germania ha anche un grande settore informale; l'uso di denaro contante è, secondo quanto riferito, elevato). FATF/OEC, IMF, [Mutual Evaluation Report](#), 19 febbraio 2010, p. 28.
- [7] V.F. Obermaier, B. Obermayer, K. Ott, U. Schäfer, V. Worme, [Eine Briefkastenfirma, bitte](#), in *Süddeutsche Zeitung*, 14 aprile 2016.
- [8] A.K. Downocorp, [Deutsche Bank: Lawbreaking Likely in Russian Laundromat](#), in *OCCRP*, 17 aprile 2019.
- [9] New York State Department of financial services, [Consent order](#), 06 luglio 2020.
- [10] Il governo statunitense ha ricorso in alcuni casi allo strumento del *deferred prosecution agreement*, col quale ha imposto sanzioni pecuniarie alle banche.
- [11] Finanzwende, [Die Akte Bafin](#), ottobre 2019.

- [12] Deutsche Bundesbank, [3. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank](#), 2016.
- [13] Europol, [Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering](#), 8 febbraio 2015.
- [14] Transcrime, 2017, [Mapping the Risk of Serious and Organised Crime Infiltration in Europe. Final report of the MORE project](#).
- [15] Tax Justice Network, [Financial Secrecy Index](#), 2020.
- [16] Vedi il comunicato stampa della *Financial Transparency Coalition*, [German parliament votes to put the brakes on transparency](#), 19 maggio 2017.
- [17] Sul tema, nel contesto europeo, v. S. Arcieri, F. Basile, [Antiriciclaggio e obblighi posti dall'Unione europea. L'Italia tra ritardi e inadempienze](#), in *questa rivista*, 11 novembre 2020.
- [18] FIU, [Jahresbericht 2019](#), 2020, p. 34.
- [19] BKA, [Fachstudie – Geldwäsche im Immobiliensektor in Deutschland](#), 25 ottobre 2012.
- [20] Tra le pubblicazioni più rilevanti, vedi, l'interrogazione parlamentare dei [Bündnis 90/Die Grünen](#), 31 maggio 2018; l'interrogazione parlamentare di [Die Linke](#), agosto 2018; il rapporto di *Transparency International Deutschland* e V., [Geldwäsche bei Immobilien in Deutschland](#), 2018.
- [21] V. il dossier [Wem gehört die Stadt?](#), Rosa Luxemburg Stiftung, novembre 2020.
- [22] V. [Problem-Behörde FIU: Geldwäsche-Meldungen bleiben lange liegen](#), in *BR24*, 10 agosto 2020.
- [23] V. T. Lecca, [Scandalo finanziario in Germania, l'Ue accusa: "Controllori tedeschi in conflitto d'interessi e influenzati da politica"](#), in *Europa Today*, 7 novembre 2020.
- [24] V.V.J. Diehl, A. Siemens, [Ermittler gehen gegen Zoll-Spezialeinheit vor](#), in *Spiegel Panorama*, 14 luglio 2020.
- [25] Per un approfondimento sul dibattito politico e penalistico sull'(in)efficacia dell'articolo 261 del codice penale tedesco, si veda V. Zoppei, [La disciplina anti-riciclaggio in Germania](#), in *Cross*, 2, 3, 2016, pp. 63 ss.; ead., *Anti-Money Laundering Law: Socio-Legal Perspectives on the Effectiveness of German Practices*, Springer, 2017.
- [26] Art. 21 della Legge anti-riciclaggio, *Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG) BGBl. I S. 1822*, da ultimo modificata a giugno 2020.
- [27] Vedi per esempio lo studio della Rosa Luxemburg Stiftung, [Keine Transparenz trotz Transparenzregister. Ein Recherchebericht zu Anonymität im Berliner Immobilienmarkt](#), maggio 2020.
- [28] [Direttiva \(Ue\) 2018/843 del Parlamento Europeo e del Codel 30 maggio 2018](#) che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE.
- [29] Il testo del disegno di legge, non ancora approvato, è consultabile [a questo indirizzo](#).