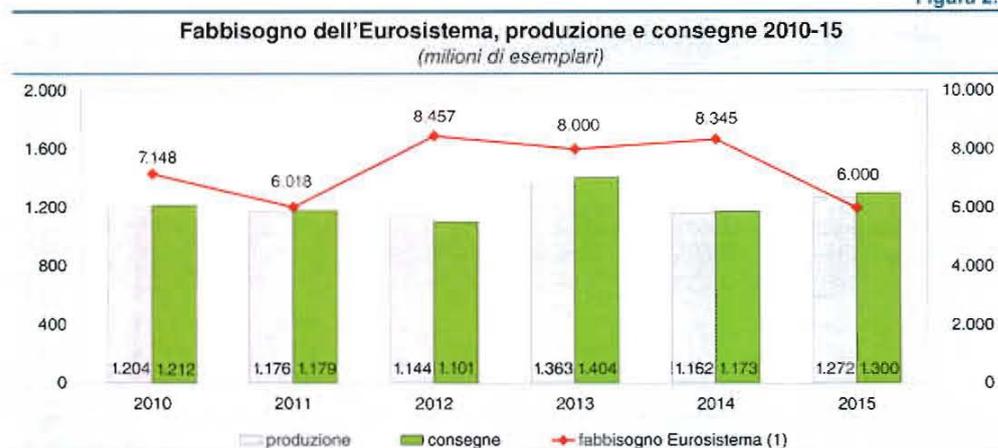


Figura 2.2



progettazione del nuovo taglio da 100 euro e ha condotto diversi test per la validazione e la predisposizione dei materiali necessari alla stampa degli altri tagli alti della seconda serie. Ha iniziato inoltre la collaborazione con il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) per la messa a punto di un progetto, finanziato dalla BCE, finalizzato a individuare e a realizzare elementi di sicurezza di nuova generazione da inserire nelle banconote.

La serie Europa. – Il 25 novembre 2015 è entrata in circolazione la nuova banconota da 20 euro serie Europa (cfr. il riquadro: *La campagna informativa sulle nuove banconote in euro*). La banconota è dotata di caratteristiche di sicurezza rafforzate, tra le quali l'innovativa “finestra con ritratto” integrata nell'ologramma: osservando la banconota in controluce, la finestra rivela in trasparenza, su entrambi i lati, il ritratto di Europa, figura della mitologia greca. Questa immagine è tratta da un vaso risalente a oltre 2.000 anni fa e rinvenuto nell'Italia meridionale, custodito al Museo del Louvre di Parigi.

LA CAMPAGNA INFORMATIVA SULLE NUOVE BANCONOTE IN EURO

Come avvenuto in preparazione dell'emissione delle banconote da 5 e 10 euro serie Europa, l'entrata in circolazione della banconota da 20 euro è stata accompagnata da una vasta campagna informativa per il pubblico sulle rafforzate caratteristiche di sicurezza della nuova serie.

Sono state organizzate iniziative formative specifiche per soddisfare i crescenti bisogni di conoscenze professionali da parte di forze di polizia, dipendenti di banche, uffici postali, società che effettuano attività di trattamento del contante ed enti pagatori pubblici; nel 2015 le iniziative hanno coinvolto circa 2.300 agenti di pubblica sicurezza e oltre 7.700 operatori su tutto il territorio nazionale.

Per agevolare l'utilizzo e la piena spendibilità del nuovo biglietto, la Banca d'Italia ha fornito agli operatori del mercato tutte le informazioni necessarie per adeguare le apparecchiature che trattano banconote.

È stata intensificata la divulgazione al pubblico delle caratteristiche di sicurezza delle banconote: presso le Filiali della Banca sono state organizzate *Le giornate della*

banconota ed è tuttora in corso la mostra interattiva itinerante sulle tecnologie di stampa dei biglietti *La banconota delle idee: creatività, tecnologia e sicurezza*. Sono state inoltre realizzate stampe tattili ingrandite per aiutare i disabili visivi a riconoscere con sicurezza le banconote (cfr. il riquadro: *L'attenzione per le disabilità* del capitolo 1). Nel complesso sono stati direttamente interessati circa 250.000 cittadini, ma il pubblico raggiunto anche attraverso l'utilizzo dei media è stato molto più ampio. Queste iniziative hanno rappresentato un'occasione per dialogare anche con gli studenti sul tema della moneta e su altri argomenti di educazione finanziaria (cfr. il paragrafo: *La tutela della clientela* del capitolo 3).

La circolazione delle banconote in Italia. — Nel 2015 il valore stimato delle banconote in circolazione in Italia è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente (alla fine del 2015 era pari a 142 miliardi di euro)². Il numero stimato dei biglietti in circolazione è aumentato (circa 3,4 miliardi alla fine del 2015, 4,9 per cento in più rispetto al 2014), per la maggiore richiesta di tagli medi (20 e 50 euro) che ha più che compensato i forti flussi di rientro delle banconote di taglio alto (200 e 500 euro) e basso (5 e 10 euro) (tav. 2.7).

Tavola 2.7

Emissione di banconote e attività di selezione (flussi annui in miliardi di biglietti)						
VOCI	2011	2012	2013	2014	2015	variazione percentuale sul 2014
Banconote immesse	2,58	2,55	2,77	2,66	2,65	-0,4
Banconote ritirate	2,35	2,49	2,57	2,50	2,50	0,0
Banconote selezionate	2,62	2,65	2,58	2,47	2,49	0,8
Banconote distrutte	1,20	1,26	1,05	0,82	0,89	8,5

L'innalzamento da 1.000 a 3.000 euro del limite ai pagamenti in contanti, disposto con la L. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016), ha verosimilmente contribuito al rallentamento del trend della "circolazione negativa" delle banconote di taglio elevato (maggiore numero di banconote ritirate rispetto a quelle emesse) osservata nel nostro paese negli anni precedenti.

Il cambio lire-euro. — In attuazione della sentenza 216/2015 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittima la disposizione legislativa che aveva anticipato dal 28 febbraio 2012 al 6 dicembre 2011 il termine ultimo per la conversione delle lire, il 22 gennaio 2016 sono state avviate le operazioni di cambio delle lire presso le Filiali della Banca d'Italia. In linea con le istruzioni ricevute dal Ministero dell'Economia e delle finanze il 21 gennaio 2016, la Banca effettua il rimborso solo a favore di chi è in grado di provare di aver richiesto l'operazione tra il 6 dicembre 2011 e il 28 febbraio 2012, specificandone l'importo³. Tra il 22 gennaio e il 15 aprile 2016 la Banca ha effettuato 183 operazioni di cambio per un controvalore di oltre

² Con l'introduzione dell'euro non è più direttamente misurabile la quantità di banconote e di monete effettivamente circolante in ciascun paese. La circolazione è stimata in termini di emissioni cumulative nette (numero totale di banconote immesse dalla Banca d'Italia al netto di quelle ritirate, a partire dall'introduzione dell'euro).

³ Per approfondimenti, cfr. sul sito della Banca d'Italia: *Operazioni di cambio lire-euro*.

1,36 milioni di euro: l'80 per cento delle operazioni ha avuto luogo entro febbraio; successivamente si è registrato un deciso decremento. La Banca ha inoltre fornito risposta a circa 23.000 richieste di chiarimenti.

La continuità operativa della distribuzione di banconote. — Tra i compiti della Banca d'Italia rientra quello di assicurare la continuità nella distribuzione delle banconote al sistema economico. A questo fine l'Istituto ha promosso un confronto con l'ABI, il Ministero dell'Interno e Poste Italiane spa, coinvolgendo anche gli altri attori del ciclo di cassa nazionale, per l'individuazione dei possibili scenari di crisi, quali una catastrofe naturale o l'improvvisa cessazione dell'attività di una società di servizi rilevante per il territorio, e delle misure da adottare all'occorrenza. Questa collaborazione ha portato nel 2015 alla sottoscrizione di un apposito protocollo d'intesa e all'istituzione del Comitato per la continuità operativa della distribuzione di banconote in euro (Coban) per il coordinamento delle necessarie attività.

Il controllo sull'attività di ricircolo del contante. — Nel 2015 sono proseguiti i controlli sulle attività di autenticazione e selezione delle banconote effettuate dagli operatori del mercato (banche, uffici postali e società di servizi); sono stati condotti 13 accertamenti ispettivi a spettro esteso, di cui 10 presso società di servizi e 3 presso banche, e 3 ispezioni di follow-up presso società di servizi, per verificare i progressi nella rimozione delle inadeguatezze rilevate in precedenti accertamenti. Nel caso delle società di servizi, la maggioranza dei giudizi ha continuato a collocarsi in un'area non soddisfacente, anche se su livelli di minore gravità rispetto al passato. I profili di debolezza riscontrati più frequentemente hanno riguardato gli assetti organizzativi e soprattutto i controlli interni, spesso risultati inadeguati a presidiare pienamente il rischio di ricircolo di banconote false e non idonee alla circolazione. È risultata diffusa nei vertici aziendali la difficoltà nel cogliere appieno gli elementi di rischio insiti nel trattamento e nel ricircolo del contante. Le ridotte dimensioni operative medie e le fragilità patrimoniali e reddituali hanno ostacolato l'adozione di misure di rafforzamento risolutive anche nel caso in cui, a seguito di una ispezione di follow-up, sono stati registrati miglioramenti nei processi operativi e nei presidi interni.

A fronte delle irregolarità riscontrate nelle ispezioni, in 9 casi sono stati formalmente richiesti interventi correttivi e nei 3 casi più rilevanti sono stati avviati procedimenti sanzionatori; dal 2012 la Banca d'Italia ha irrogato 22 sanzioni per un ammontare di 475.000 euro. Nei casi in cui sono emersi profili di interesse per altre autorità (Ministero dell'Interno, MEF, Autorità giudiziaria), la Banca ha trasmesso loro le relative segnalazioni.

Per accrescere la correttezza e l'affidabilità del settore delle società di servizi e superare le diffuse criticità che ancora lo caratterizzano, l'Istituto è impegnato a inrensificare l'analisi e i controlli, sia ispettivi sia a distanza, già nel corso di quest'anno e progetta l'organizzazione di un'estesa campagna informativa e formativa per i vertici aziendali.

Sono stati inoltre condotti 32 accertamenti mirati su 360 sportelli bancari e postali; è stata verificata la conformità delle apparecchiature (600 in totale) che controllano le banconote da erogare alla clientela attraverso distributori automatici. I giudizi sono stati favorevoli per quasi il 90 per cento, evidenziando un quadro nel complesso soddisfacente.

Le contraffazioni delle banconote in Italia. – Nel 2015 il Centro nazionale di analisi – operante presso la Banca d'Italia in base al regolamento CE/2001/1338 – ha dichiarato false 162.245 banconote (per un valore di circa 6,9 milioni di euro), il 4,6 per cento in meno rispetto al 2014. In rapporto al numero crescente dei biglietti in circolazione in Italia, la quota dei falsi rimane su livelli molto contenuti. Il biglietto da 20 euro continua a risultare il più falsificato (con una quota del 49 per cento circa sul totale delle falsificazioni), seguito da quello da 50 euro (29 per cento circa). Nel 2015 è diminuita l'incidenza delle falsificazioni del biglietto da 20 euro in relazione all'entrata in circolazione della nuova banconota, mentre è aumentata quella del taglio da 50 euro. La Lombardia è la regione in cui è stato sequestrato il maggior numero di biglietti, seguita dal Lazio e dall'Emilia-Romagna; in base al numero di banconote sequestrate in rapporto alla popolazione, sono risultate tra le più interessate al fenomeno tre regioni: Valle d'Aosta, Liguria e Toscana. La Banca d'Italia nel 2015 ha avviato analisi per approfondire il fenomeno su base territoriale e coglierne con la massima tempestività l'evoluzione, in modo da attivare flussi informativi con le Forze dell'ordine utili per accrescere l'efficacia dell'azione di contrasto e repressione. Sono stati anche intensificati i contatti e le iniziative di collaborazione stabile con gli organismi, nazionali e internazionali, che si occupano di lotta alla contraffazione.

La Banca ha prestato la propria collaborazione al Ministero della Giustizia per l'attuazione in Italia della direttiva UE/2014/62 sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e delle altre monete contro la falsificazione, nel presupposto che il rafforzamento degli strumenti di indagine e delle misure di repressione, insieme con le sinergie e lo stretto coordinamento tra autorità competenti, costituisca la strada indispensabile per contrastare efficacemente un fenomeno al quale il nostro paese è fortemente esposto.

Le banconote danneggiate. – La Banca d'Italia ha esaminato 11.649 banconote danneggiate per valutarne la rimborsabilità; quasi la metà di questi biglietti è stata sottoposta alla Guardia di finanza in quanto il danneggiamento è stato ritenuto presumibilmente connesso con atti criminali.

Le segnalazioni di operazioni sospette. – Nel corso del 2015 sono state esaminate 317 operazioni effettuate presso gli sportelli dell'Istituto; in particolare si tratta di operazioni di cambio di banconote danneggiate o di cambio del taglio, di emissione o pagamento di vaglia cambiari, di prelievo o versamento di banconote da parte dei gestori del contante. Dopo un'attenta valutazione, sono state trasmesse all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) 158 segnalazioni di operazioni sospette, per un valore complessivo di 6,2 milioni di euro.

La tesoreria statale e i servizi di cassa per conto degli enti pubblici

Voluntà operative e perimetro della tesoreria. – Il numero dei soggetti che detengono fondi presso la tesoreria dello Stato è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2014. Alla fine dello scorso anno i conti di tesoreria erano circa 21.000, di cui 18.400⁴

⁴ La diminuzione del numero dei conti di tesoreria unica (rispetto ai 19.000 del 2014) è attribuibile al processo di razionalizzazione che ha interessato, in particolare, gli istituti scolastici.

intestati a enti soggetti al sistema di tesoreria unica e 2.500 contabilità speciali aperte ad altri enti di diversa natura.

Il totale degli importi pagati e incassati è cresciuto di quasi il 6 per cento rispetto al 2014 (tav. 2.8) per l'aumento dei trasferimenti tra enti che detengono conti in tesoreria⁵.

Tavola 2.8

Incassi e pagamenti eseguiti dalle tesorerie (1)				
<i>(miliardi di euro)</i>				
VOCI	2014	2015	Variazione percentuale	
Entrate di bilancio	775,5	771,8	-0,5	
<i>di cui:</i>				
entrate tributarie	407,6	433,5	6,4	
accensione prestiti a medio e a lungo termine	285,1	256,9	-9,9	
Introiti di tesoreria	2.040,7	2.210,9	8,3	
<i>di cui:</i>				
conti di tesoreria (2)	1.837,3	2.028,5	10,4	
emissione BOT (valore nominale)	182,4	164,1	-10,0	
TOTALE INCASSI	2.816,2	2.982,7	5,9	
Spese di bilancio	770,7	812,9	5,5	
<i>di cui:</i>				
spese primarie (correnti e capitale) (3)	482,1	525,7	9,0	
interessi	80,6	73,7	-8,6	
rimborso prestiti a medio e lungo termine	208,0	213,5	2,6	
Esiti di tesoreria	2.045,7	2.172,8	6,2	
<i>di cui:</i>				
conti di tesoreria (2)	1.847,7	1.998,3	8,2	
rimborso BOT (valore nominale)	198,0	174,6	-11,8	
TOTALE PAGAMENTI	2.816,4	2.985,7	6,0	
VARIAZIONI DEL SALDO DEL C/DISPONIBILITÀ				
<i>(incassi - pagamenti)</i>	-0,2	-3,0		
<i>Per memoria:</i>				
saldo c/disponibilità a fine anno	7,8	4,8		

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. — (2) Al netto dei girofondi delle contabilità speciali, sia in entrata sia in uscita, tra le tesorerie e la tesoreria centrale. — (3) Al netto delle partite afferenti alla gestione del debito, che vengono indicate nelle voci specifiche; la voce include i trasferimenti al fondo ammortamento.

L'esecuzione degli incassi e dei pagamenti pubblici. — Nel 2015 la Banca ha eseguito circa 66,7 milioni di operazioni di incasso e pagamento, in riduzione di circa 3,8 milioni rispetto al 2014. La diminuzione è l'effetto della cessazione del servizio di pagamento delle pensioni ex INPDAP (-10,7 milioni rispetto al 2014)⁶, parzialmente compensata dalla crescita dei pagamenti effettuati per conto dell'INPS per prestazioni temporanee, dall'aumento degli stipendi corrisposti attraverso il sistema NoiPA e dal maggiore utilizzo dei bonifici come strumento di versamento in tesoreria. Il 96 per cento delle operazioni è stato gestito attraverso procedure telematiche.

⁵ Le operazioni di incasso e pagamento svolte nell'ambito del servizio di tesoreria imputabili direttamente al bilancio dello Stato rientrano nella "gestione di bilancio", mentre gli incassi e i pagamenti che transitano attraverso i conti di tesoreria, compresi i trasferimenti dal bilancio dello Stato ai soggetti che detengono le proprie disponibilità presso la tesoreria, rientrano nella "gestione di tesoreria"; quest'ultima contiene anche la gestione del debito fluttuante (emissione e rimborso di BOT).

⁶ Dovuta alla scelta dell'INPS di affidare tale servizio di cassa alle banche che già pagano le pensioni INPS.

Nel complesso le operazioni di incasso e pagamento eseguite nell'ambito del servizio di tesoreria statale per conto dell'Amministrazione centrale e periferica sono state 40 milioni, mentre quelle relative ai servizi di cassa per conto di enti pubblici sono state 26,7 milioni.

Nel 2015 sono state eseguite 77.000 operazioni di tesoreria estera per conto delle Amministrazioni dello Stato, per un ammontare di circa 3,3 miliardi di euro (con un aumento del 10 per cento rispetto al 2014). Il 70 per cento dei bonifici è stato regolato mediante il CABI; l'aumento della quota di pagamenti effettuati direttamente con bonifico ha consentito di ridurre i costi connessi con il ricorso ai corrispondenti bancari di oltre il 40 per cento rispetto all'anno precedente.

Il numero delle procedure esecutive contro le Amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici, nelle quali la Banca d'Italia opera in qualità di terzo pignorato, è diminuito rispetto al 2014 di circa il 19 per cento (da 4.200 a 3.400). La riduzione deriva in parte dal maggiore ricorso delle amministrazioni debentrici all'emissione di speciali ordini di pagamento (SOP) che permettono di pagare i creditori, anche in assenza di fondi sul capitolo di bilancio, evitando la necessità per gli stessi di avviare una procedura esecutiva⁷. Il 18 maggio 2015 è stato sottoscritto un accordo con il Ministero della Giustizia in base al quale la Banca esegue attività istruttorie per i pagamenti degli indennizzi dovuti ai cittadini lesi dall'eccessiva durata dei processi (L. 89/2001, legge Pinto). L'attività dell'Istituto sta consentendo di ridurre considerevolmente lo stock di tali debiti e i tempi di attesa per i creditori.

La gestione della liquidità del Tesoro. — Dopo l'entrata in vigore, nel 2014, della decisione del Consiglio direttivo della BCE sul tasso applicabile ai depositi governativi — che ha fissato un tetto al saldo e al tasso di remunerazione, imponendo una puntuale individuazione dei conti riconducibili ai governi nazionali (cfr. il riquadro: *Gli effetti delle decisioni del Consiglio direttivo della BCE sui depositi governativi* del capitolo 2 nella *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia* sul 2014) — nel 2015 sono stati censiti i conti da considerare ai fini del calcolo del saldo soggetto a remunerazione. È stato stabilito che il saldo remunerato giornaliero dei depositi governativi sia pari, al massimo, a 649 milioni (in precedenza un miliardo), con l'impegno del MEF a mantenere un saldo giornaliero di 600 milioni. Le esigenze di liquidità del Tesoro fanno sì che la giacenza sia solitamente assai più elevata di quella che è possibile collocare sul mercato con operazioni overnight⁸.

Nel 2015 la Banca ha effettuato 276 aste di impiego della liquidità del Tesoro (148 delle quali con partecipazione di almeno un operatore); l'importo medio offerto è stato di 11 miliardi e quello assegnato di un miliardo⁹.

⁷ L'impegno ad aumentare il ricorso all'emissione dei SOP deriva dall'accordo interistituzionale sottoscritto il 15 aprile 2014 tra la Banca, l'Avvocatura generale dello Stato, il Ministero della Giustizia e la Ragioneria generale dello Stato.

⁸ Nel corso del 2015 per 27 giornate il saldo dei depositi governativi non ha superato quello remunerato: la consistenza media giornaliera dei depositi, durante l'anno, è stata di 18 miliardi, a fronte di una consistenza media degli impieghi di circa 51 miliardi (circa 41 miliardi dall'11 giugno 2014 alla fine dell'anno).

⁹ Il tasso medio di aggiudicazione è stato di -0,004 per cento (0,06 nel 2014).

L'evoluzione del sistema dei pagamenti pubblici. – L'intensa collaborazione con il MEF e gli altri interlocutori istituzionali ha permesso di conseguire progressi sul piano dell'evoluzione delle procedure e della dematerializzazione della documentazione di tesoreria. In particolare, dal 1° gennaio 2016 sono stati dematerializzati tutti i titoli di spesa (cfr. il riquadro: *I pagamenti pubblici nell'Agenda digitale italiana*); ciò contribuirà ad aumentare l'efficienza operativa, a ridurre il rischio di frodi e a valorizzare il potenziale informativo insito nei pagamenti pubblici. Sono stati inoltre rinnovati gli accordi tra la Banca e le agenzie fiscali per l'esecuzione dei servizi di pagamento. Nel settore delle entrate la collaborazione con Equitalia e con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha consentito di sostituire una quota rilevante di versamenti allo sportello con l'utilizzo di bonifici.

I PAGAMENTI PUBBLICI NELL'AGENDA DIGITALE ITALIANA

L'adozione da parte delle Pubbliche amministrazioni di procedure di incasso e pagamento innovative costituisce, anche nel programma di riforma avviato dal Governo, uno strumento per favorire il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale e accrescere l'efficienza della PA. La *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, approvata dal Consiglio dei ministri nel marzo 2015 e la riforma della Pubblica amministrazione (L. 124/2015, riforma Madia) sottolineano il ruolo che l'innovazione nelle procedure di incasso e pagamento può svolgere nel migliorare la qualità dei servizi all'utenza attraverso l'erogazione di contenuti digitali e nell'accelerare il processo di rinnovamento della PA.

La completa dematerializzazione dal 1° gennaio 2016 dei pagamenti di tesoreria rappresenta un importante passo in tale direzione. Anche con riferimento alle entrate dello Stato sono stati conseguiti importanti risultati per favorire l'utilizzo di strumenti di versamento elettronici: la collaborazione con i ministeri e altri utenti istituzionali (Equitalia, Agenzia delle dogane e dei monopoli) sta determinando l'aumento della quota di versamenti diretti in tesoreria effettuata con bonifici. La crescita del numero di operazioni eseguite attraverso la piattaforma PagoPA, gestita dall'Agenzia per l'Italia digitale, porterà ulteriori vantaggi sia nelle relazioni con l'utenza sia per l'efficienza delle procedure di riconciliazione delle amministrazioni, consentendo di adeguare alle nuove modalità anche i versamenti effettuati in tesoreria mediante bollettini postali.

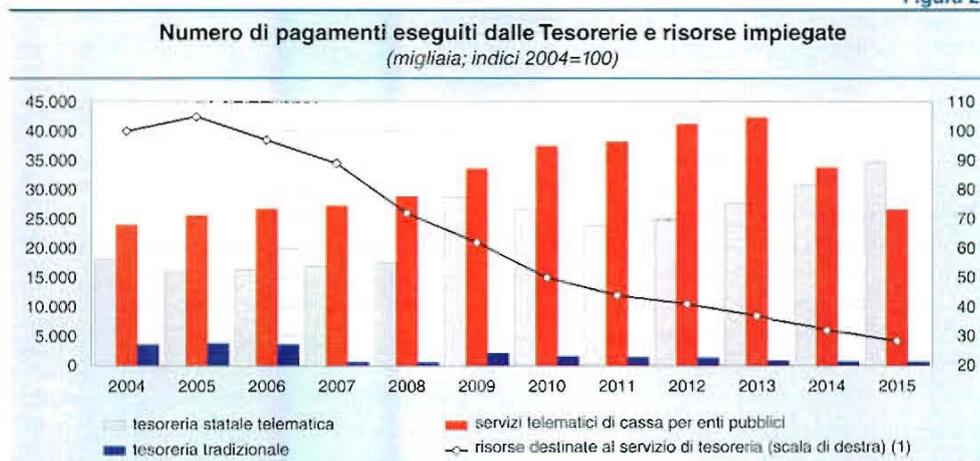
Nei primi mesi del 2016 è stato attivato il Portale di tesoreria che consente lo scambio telematico di documenti e informazioni con l'utenza istituzionale e privata; per il personale accreditato di enti e per i tesorieri sono già disponibili sul sito della [Banca d'Italia](#) gli estratti conto mensili dei conti di tesoreria unica. In prospettiva, il Portale permetterà di condividere documenti periodici con i principali interlocutori istituzionali (MEF, Corte dei conti, concessionari per la riscossione, agenti contabili), nonché di rendere disponibili al pubblico le quietanze informatiche.

Per monitorare le innovazioni introdotte nelle procedure di incasso e pagamento degli enti che non rientrano nel servizio di tesoreria, la Banca svolge periodicamente un'indagine sull'informatizzazione delle Amministrazioni locali. Gli ultimi dati confermano un generale ritardo della PA italiana, rilevato anche dalla Commissione europea. Benché oltre il 70 per cento degli enti ordini i pagamenti con modalità

telematiche, solo il 20 per cento ha sostituito la carta con documenti informatici. Lo scarso ricorso a procedure di pagamento elettroniche condiziona anche il settore delle entrate; meno del 15 per cento degli enti consente di pagare online e questo limita la possibilità di erogare i servizi pubblici attraverso canali e contenuti digitali. Nel 2015 sono stati avviati i lavori della nuova edizione dell'indagine, che è stata estesa per la prima volta al settore pubblico di alcuni paesi esteri.

L'avvio, tra il 2015 e l'inizio del 2016, di progetti volti alla dematerializzazione di segmenti di spesa ancora legati all'utilizzo del supporto cartaceo (SOP, ordinativi su ordini di accreditamento e contabilità speciali) ha consentito di ridurre i costi delle procedure di incasso e pagamento (fig. 2.3) e di migliorare i rapporti con l'utenza privata e istituzionale, in linea con l'Agenda digitale italiana.

Figura 2.3



La tesoreria informativa e il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope). – Il numero di enti che nel 2015 hanno segnalato i propri dati al Siope (circa 11.000) è in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente per effetto delle numerose fusioni tra istituti scolastici. L'offerta informativa del sito è stata ulteriormente arricchita¹⁰ con la possibilità di effettuare confronti tra enti dello stesso comparto e di analizzare le serie storiche. È proseguita inoltre la collaborazione con l'Agenzia per l'Italia digitale per promuovere, attraverso un sito internet dedicato, la diffusione e il completamento delle informazioni dell'archivio.

I servizi di gestione del debito pubblico

I collocamenti sul mercato nazionale. – Nel 2015 la Banca d'Italia ha collocato per conto del MEF titoli di Stato per un valore nominale complessivo di 406,1 miliardi di euro, in calo rispetto ai 453,6 del 2014. Nell'anno la Banca ha condotto 242 aste

¹⁰ A metà del 2014 i dati presenti sul sito del Siope sono stati resi accessibili ai cittadini (Open-Siope).

di collocamento equamente ripartite tra aste ordinarie e supplementari, in aumento rispetto alle 232 dell'anno precedente.

In un contesto favorevole per il mercato del debito sovrano il MEF ha perseguito nel 2015 una strategia incentrata sul graduale allungamento della vita media all'emissione del debito pubblico; la durata media dei titoli in essere è tornata a crescere per la prima volta dal 2011.

A seguito della progressiva diminuzione dei rendimenti di mercato, in aprile sono stati per la prima volta aggiudicati BOT semestrali con un rendimento negativo per il sottoscrittore. Nella seconda metà del 2015 il calo dei rendimenti è stato più accentuato: in ottobre anche il CTZ a due anni è stato collocato in asta con un rendimento negativo.

La Banca ha anche coadiuvato il MEF nella conduzione di alcune operazioni straordinarie di gestione del debito, orientate a rimodulare il profilo dei rimborsi e a favorire la liquidità e l'efficienza del mercato secondario. In particolare con tre operazioni di concambio sono stati ritirati titoli con scadenza tra il 2016 e il 2017 ed emessi titoli a scadenza più lunga.

Nel 2015 il numero medio di partecipanti alle aste è stato pari a 23 (24 partecipanti in media lo scorso anno). La domanda di titoli di Stato in asta da parte degli operatori è aumentata: il rapporto tra la quantità richiesta e quella offerta è stato in media di 1,76 (1,62 nel 2014).

Nell'ambito del programma quadro di emissioni dedicate a investitori internazionali, nel 2015 il MEF ha collocato prestiti per un ammontare di 4 miliardi di euro (1,3 nel 2014), a fronte di rimborsi per 7,5 miliardi (1,6 nel 2014).

L'ammontare dei prestiti esteri in essere alla fine del 2015 era pari a 43,6 miliardi (46,6 nel 2014). A questi si aggiungono, per un importo di 8,5 miliardi, i prestiti contratti da Infrastrutture spa e successivamente trasferiti al bilancio dello Stato. La Banca d'Italia assicura il servizio di incasso e pagamento su capitale e interessi per questi prestiti esteri, sulla base di una convenzione stipulata con il MEF; nel 2015 sono state svolte 353 operazioni.

La gestione delle riserve e del portafoglio finanziario

Le riserve ufficiali. – Nel 2015 il controvalore delle riserve è aumentato di circa il 2 per cento e alla fine dell'anno ammontava a 112,4 miliardi di euro. La variazione è essenzialmente riconducibile al deprezzamento del cambio dell'euro nei confronti delle principali divise. Anche la composizione delle riserve si è parzialmente modificata a seguito dell'introduzione del dollaro canadese tra le valute di riserva dell'Istituto (cfr. il riquadro: *L'introduzione del dollaro canadese tra le valute che compongono le riserve ufficiali*). Ciò ha comportato la necessità di adeguare i sistemi informativi della Banca e di ampliare l'attività di analisi a supporto delle operazioni di investimento. Hanno inoltre avuto inizio i lavori per il rinnovo dei mandati esterni per l'investimento in titoli obbligazionari privati a elevato merito di credito, in scadenza nel corso del 2016.

L'INTRODUZIONE DEL DOLLARO CANADESE TRA LE VALUTE CHE COMPONGONO LE RISERVE UFFICIALI

Il dollaro canadese è stato introdotto tra le valute di investimento delle riserve ufficiali nell'ambito della strategia di diversificazione valutaria attuata dall'Istituto negli ultimi anni, al fine di migliorare il profilo delle attività finanziarie detenute in termini di rischio e di rendimento atteso.

L'espansione del bilancio connessa con l'espletamento delle funzioni istituzionali ha infatti accresciuto i rischi finanziari cui la Banca è esposta. La ricerca di una maggiore diversificazione per area geografica degli investimenti persegue l'obiettivo di contribuire a contenere l'impatto di tali rischi sul patrimonio dell'Istituto, in particolare nelle situazioni di più elevata volatilità dei mercati.

I fattori alla base della scelta di investire in dollari canadesi sono riconducibili all'elevato merito di credito degli emittenti, alla dimensione dell'economia del paese e alle caratteristiche del relativo mercato finanziario, in termini di liquidità e per la presenza di strumenti di investimento rispondenti alle esigenze di una banca centrale. Tali caratteristiche hanno consentito all'Istituto di costruire un portafoglio con un adeguato profilo di sicurezza, liquidità e redditività.

L'utilizzo del dollaro canadese come valuta di riserva internazionale si è accresciuto negli ultimi anni, tanto da figurare al quinto posto tra le valute di riserva.

L'investimento della Banca d'Italia ha riguardato in prevalenza titoli obbligazionari del governo federale canadese (Canadian Government Bond), caratterizzati da un mercato piuttosto ampio e spesso; ha interessato in misura minore titoli emessi dalle principali province (Ontario, Quebec e British Columbia).

Oltre alle riserve ufficiali del Paese, la Banca d'Italia cura la gestione di una quota delle riserve valutarie della Banca centrale europea, pari a circa 9,7 miliardi di dollari statunitensi, sulla base di obiettivi e criteri definiti dal Consiglio direttivo. Tale attività richiede un'approfondita analisi dei mercati finanziari di riferimento e un assiduo monitoraggio dei titoli in portafoglio in analogia a quanto effettuato per gli investimenti dell'Istituto.

Il portafoglio finanziario in euro. – Il portafoglio finanziario della Banca comprende: le attività finanziarie diverse dalle riserve valutarie e dai portafogli di politica monetaria; le poste dell'attivo a fronte degli accantonamenti per il trattamento di quiescenza del personale.

Il portafoglio finanziario viene sottoposto a revisione annuale con un approccio metodologico che mira a determinarne la composizione ottima nel rispetto dei vincoli operativi e del budget di rischio. Le valutazioni che conducono al piano degli investimenti per l'anno successivo si avvalgono principalmente dell'analisi macroeconomica, poi tradotta in possibili scenari di evoluzione dei mercati finanziari di interesse.

Alla fine del 2015 il valore del portafoglio finanziario risultava pari a 136,3 miliardi di euro, in aumento di circa un miliardo rispetto a dodici mesi prima; la variazione è

spiegata in parte dai flussi di nuovi acquisti e in parte dall'andamento dei corsi dei titoli inclusi nei portafogli obbligazionari non immobilizzati e azionari.

Il portafoglio finanziario risulta stabilmente investito in larga parte in titoli di Stato (per circa il 90 per cento); la quota residua si distribuisce tra azioni, partecipazioni, quote di organismi di investimento collettivi del risparmio di natura azionaria ed *exchange-traded funds*. La gestione del portafoglio richiede il monitoraggio di più comparti dei mercati finanziari internazionali, in considerazione della diversa tipologia degli investimenti effettuati.

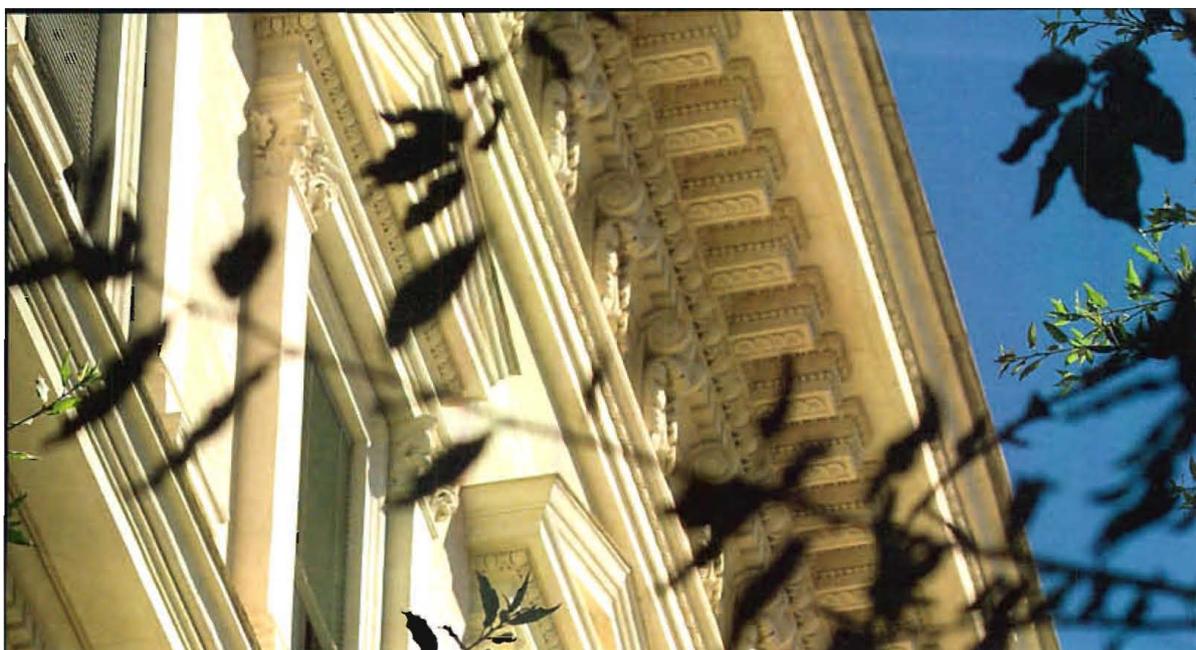
La gestione della componente azionaria mira al conseguimento di un adeguato rendimento degli investimenti in un contesto orientato alla minimizzazione dei rischi, attraverso criteri di diversificazione geografica e per settore di attività economica. Gli indici di borsa utilizzati nelle scelte di investimento sono rappresentativi delle maggiori società quotate, con esclusione dei titoli del comparto bancario, assicurativo e dei media.

La Banca gestisce inoltre il fondo pensione complementare a contribuzione definita per il personale assunto dal 28 aprile 1993 che, pur formando un patrimonio separato sotto il profilo amministrativo e contabile, è amministrato dalla Banca per gli aspetti operativi e di gestione e controllo dei rischi. Il fondo è articolato in tre comparti di accumulo, ciascuno caratterizzato da un diverso profilo di rischio, cui si aggiungono la riserva e la sezione di garanzia. Alla fine del 2015 gli investimenti complessivi erano pari a 390,4 milioni di euro.

La gestione e il controllo dei rischi finanziari. — L'attività di investimento ha continuato a essere orientata verso obiettivi di lungo periodo, tra cui quello di preservare la consistenza patrimoniale dell'Istituto anche in presenza di scenari avversi. Nel corso dell'anno le attività a rischio della Banca d'Italia sono cresciute principalmente per effetto degli acquisti effettuati nell'ambito dei programmi di politica monetaria; all'aumento ha contribuito in misura minore anche la crescita degli altri investimenti in bilancio, aumentati per gli acquisti netti in titoli e per l'incremento del valore dei titoli di Stato e delle riserve in valuta.

I rischi complessivi, di credito e di mercato, valutati tenendo conto dell'effetto di diversificazione tra le due componenti, risultano in aumento rispetto alle stime formulate alla fine del 2014. Questo aumento appare fisiologico considerata l'espansione del bilancio della Banca d'Italia conseguente alla partecipazione al programma di acquisto di attività finanziarie avviato nel 2015. L'ampiezza e la durata prevista per il PSPP hanno inoltre reso necessario un affinamento delle metodologie di analisi del rischio, per tenere conto dell'impatto che il completamento dei programmi produrrà sul bilancio e sui rischi di portafoglio.

Per la stima del rischio operativo, ossia delle potenziali perdite economiche derivanti da disfunzioni nei controlli interni, è stata utilizzata una metodologia di valutazione prevista dagli accordi di vigilanza bancaria internazionale (Basilea 2), che richiede la definizione di due distribuzioni: quella relativa alla dimensione potenziale delle perdite (*severity*) e quella riguardante il numero degli eventi di perdita che si possono manifestare nel periodo (*frequency*).



3

LA FUNZIONE DI VIGILANZA SUGLI INTERMEDIARI E LA TUTELA DELLA STABILITÀ FINANZIARIA



Il ruolo della Banca d'Italia

Il ruolo delle banche nel sistema finanziario è quello di raccogliere risparmio e selezionare i progetti e le iniziative meritevoli di credito. L'articolo 47 della Costituzione prevede la tutela del risparmio e la disciplina dell'esercizio del credito.

L'attività bancaria ha caratteristiche che la distinguono dall'attività delle imprese operanti in altri settori. Attraverso la raccolta di passività in parte a breve termine o a vista (depositi), immediatamente utilizzabili dalla clientela per pagare beni e servizi, le banche finanziano progetti su orizzonti temporali più lunghi, come l'acquisto di un'abitazione o lo sviluppo di un'iniziativa imprenditoriale, esponendosi a rischi di liquidità. Ulteriori rischi derivano dalla possibilità che una parte del denaro prestato non venga restituito (rischio di credito) e dallo svolgimento di attività diverse dall'intermediazione creditizia, come ad esempio l'investimento in titoli (rischi finanziari). La perdita di fiducia da parte dei depositanti nei confronti di una banca può diffondere i suoi effetti su tutto il sistema poiché le banche sono reciprocamente collegate da rapporti di debito e di credito (rischio sistemico). Per fronteggiare le fragilità strutturali e i rischi di contagio cui sono esposte, le banche sono sottoposte a limiti e regole che aumentano la loro capacità di assorbire eventi avversi, con vincoli all'espansione del credito e degli altri attivi e con requisiti di disponibilità di capitale a fronte dei rischi. Le autorità pubbliche, spesso coincidenti con le banche centrali, verificano il rispetto della regolamentazione e svolgono attività di supervisione e controllo sugli intermediari creditizi.

Per le stesse ragioni la vigilanza si estende, pur se in forme opportunamente adattate, ad altri soggetti: agli intermediari finanziati, che offrono prodotti creditizi sostitutivi di quelli bancari e assumono quindi rischi in parte analoghi; agli **istituti di moneta elettronica** (Imel) e agli **istituti di pagamento** (IP), che prestano servizi di pagamento; alle **società di intermediazione mobiliare** (SIM) e ai **gestori di organismi di investimento collettivo del risparmio** (OICR), che offrono forme di impiego del risparmio alternative ai depositi bancari.

Una vigilanza efficace presuppone: (a) regole valide, chiare e tendenzialmente uniformi tra i soggetti che svolgono le stesse attività; (b) flussi informativi appropriati, controlli approfonditi (a distanza o presso gli intermediari), la possibilità di effettuare interventi correttivi e di irrogare sanzioni; (c) procedure per la gestione delle crisi aziendali in grado di salvaguardare la fiducia dei depositanti (cfr. il capitolo 4: *La gestione delle crisi*).

La crescente integrazione su scala internazionale dei mercati bancari e finanziari richiede il coordinamento e la cooperazione tra le autorità di vigilanza per formare un più ampio patrimonio informativo ed evitare la duplicazione dei controlli. L'intensità del coordinamento e della cooperazione è maggiore tra i paesi appartenenti all'Unione Europea (cfr. il paragrafo: *Gli standard, le regole e i poteri di vigilanza*).

Relazioni corrette fra la clientela bancaria e finanziaria e gli intermediari accrescono la fiducia nel sistema finanziario, concorrono a prevenire i conflitti, mitigano i rischi legali e di reputazione degli operatori. La tutela dei clienti è quindi un obiettivo della vigilanza, perseguito mediante: (a) un apparato normativo volto a rafforzare la correttezza sostanziale degli operatori; (b) procedure semplici, affidabili e poco costose per la composizione delle controversie; (c) una specifica attività ispettiva; (d) un impegno continuo per elevare il grado di educazione finanziaria dei cittadini.

La lotta al riciclaggio dei profitti illeciti e al finanziamento del terrorismo è parte integrante dell'attività di vigilanza, in ragione della grave minaccia che tali fenomeni costituiscono per il sistema finanziario.

L'indipendenza di cui l'autorità di vigilanza deve disporre per svolgere efficacemente le sue funzioni trova un necessario contrappeso nell'impegno a rendere conto delle proprie attività in maniera trasparente. Nell'esercizio della vigilanza, la Banca d'Italia viene a conoscenza di informazioni riservate sottoposte al segreto d'ufficio. Nel rispetto dell'obbligo di trasparenza, la Banca illustra le modalità di svolgimento della supervisione sugli intermediari, descrive l'azione compiuta in ambito internazionale, europeo e nazionale e informa il pubblico sui temi bancari e finanziari più rilevanti attraverso molteplici sedi e canali (cfr. il paragrafo: *Le informazioni alla collettività* del capitolo 1).

Gli standard, le regole e i poteri di vigilanza

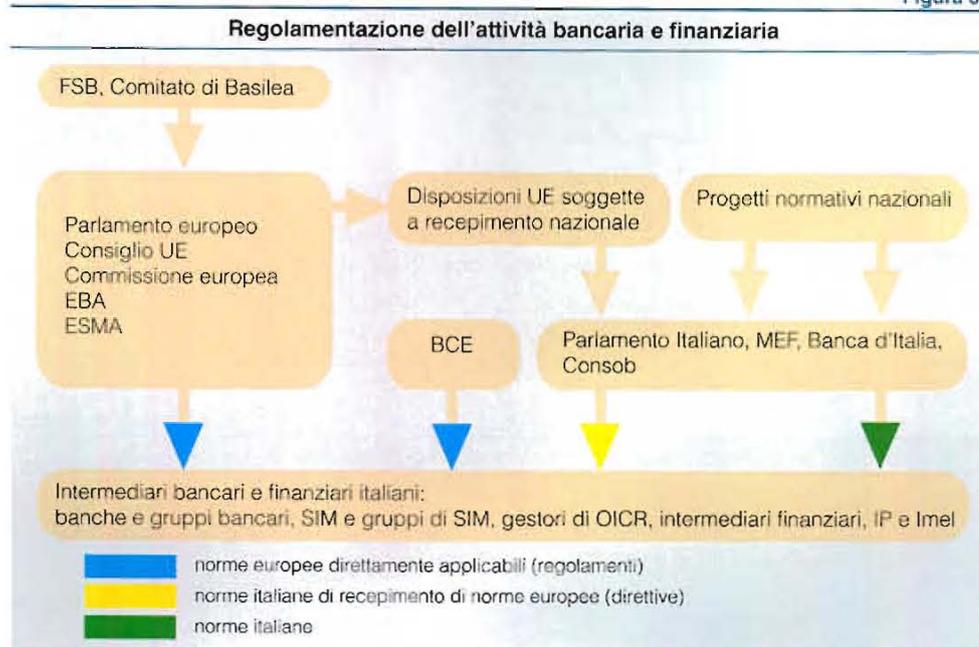
Gli standard globali. – Il Consiglio per la stabilità finanziaria (**Financial Stability Board, FSB**) e il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (**Basel Committee on Banking Supervision, BCBS**) definiscono, sotto l'indirizzo del **G20**, il quadro unitario di regole per il sistema finanziario, ispirato a principi di solidità, adattabilità alle diverse realtà nazionali e fasi del ciclo economico, neutralità rispetto alle strategie gestionali degli intermediari. I paesi partecipanti a tali istituzioni adeguano i propri ordinamenti ai principi e agli standard concordati e si sottopongono a controlli periodici sulla loro applicazione. La Banca d'Italia contribuisce attivamente alla definizione degli obiettivi e ai lavori di questi organismi, con propri rappresentanti nei comitati decisionali e nei gruppi tecnici.

Le regole di vigilanza. – L'attività bancaria e finanziaria e l'esercizio della vigilanza sono disciplinati da disposizioni europee e nazionali. La figura 3.1 schematizza i processi di formazione della regolamentazione bancaria e finanziaria, rilevanti anche per l'esercizio della vigilanza.

La UE recepisce gli standard globali in regolamenti, che hanno diretta applicazione negli Stati membri, o direttive, che vanno trasfuse in disposizioni nazionali. Questo corpo unitario di regole è completato da norme tecniche direttamente applicabili, emanate dalla **Commissione europea** su proposta dell'**Autorità bancaria europea** (**European Banking Authority, EBA**), che disciplinano i profili più complessi e specifici delle disposizioni primarie. Questa attività normativa rafforza la convergenza tra i paesi membri limitando gli spazi di discrezionalità nazionale, per garantire condizioni di parità concorrenziale tra gli operatori.

La Banca d'Italia offre supporto al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) nei negoziati presso il **Consiglio della UE** sulle proposte di direttive e di regolamenti e partecipa direttamente alle attività preparatorie e decisionali dell'EBA. La Banca mette anche il proprio contributo specialistico a disposizione del Parlamento e del Governo nelle attività di aggiornamento delle disposizioni italiane in relazione alle innovazioni introdotte da norme europee e nella realizzazione dei progetti normativi nazionali.

Figura 3.1



La legislazione italiana conserva i suoi principali punti di riferimento nel testo unico in materia bancaria e creditizia (**Testo unico bancario**, TUB) e in quello sull'intermediazione finanziaria (**Testo unico della finanza**, TUF).

Il TUB disciplina in generale le attività e i servizi bancari e finanziari nonché la vigilanza sui soggetti che li prestano, tra i quali banche, gruppi bancari, intermediari finanziari, Imel, IP e operatori di microcredito; disciplina inoltre le misure preparatorie e di intervento precoce nelle situazioni deteriorate, l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa, l'attività sanzionatoria, la tutela della clientela dei servizi bancari e finanziari (quali i depositi, i mutui, le aperture di credito, il credito ai consumatori e i servizi di pagamento). Il TUB attribuisce alla Banca d'Italia la supervisione sull'**Organismo** per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi (OAM).

Il TUF, nel regolare la prestazione dei servizi di investimento e la gestione collettiva del risparmio, per quanto riguarda la vigilanza assegna alla Consob la responsabilità sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti delle SIM, dei gestori di OICR e delle banche su profili quali le informazioni e le comunicazioni pubblicitarie e promozionali, i contenuti dei contratti e le misure da adottare nella gestione degli ordini per conto dei clienti; alla Banca d'Italia attribuisce la responsabilità del contenimento del rischio, della stabilità e della sana e prudente gestione delle SIM e dei gestori di OICR mediante, ad esempio, la definizione della disciplina dei requisiti patrimoniali e delle partecipazioni detenibili e l'esercizio dei relativi controlli.

Per gli aspetti più specifici o soggetti a un'evoluzione rapida, la Banca d'Italia emana disposizioni secondarie; nella fase preparatoria, la regolamentazione è oggetto di analisi di impatto, al fine di valutarne i costi e i benefici per gli interessati, e di consultazione pubblica, per acquisire osservazioni, commenti e proposte.

I poteri di vigilanza. – Per l'esercizio congiunto di compiti e poteri di vigilanza nell'area dell'euro, dal 4 novembre 2014 è attivo il Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM)¹.

L'SSM è un sistema unitario nel quale le decisioni sui profili prudenziali più rilevanti² sono assunte dal Consiglio direttivo della BCE sulla base di progetti di decisione proposti dal Consiglio di vigilanza³, cui partecipano rappresentanti della BCE e delle autorità nazionali competenti (National Competent Authority, NCA), previa preparazione nel Comitato direttivo, cui le NCA partecipano a rotazione.

Nell'SSM le banche (e i gruppi bancari) sono classificate in significative e meno significative sulla base della loro dimensione assoluta (ad es. valore dell'attivo) o relativa (rilievo nel sistema creditizio nazionale)⁴.

Figura 3.2

Poteri di vigilanza e fonte normativa di riferimento (1)				
	Banche e gruppi bancari	SIM	Gestori di OICR	Intermediari finanziari
Autorizzazione all'esercizio dell'attività	SSM	CONSOB	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA
Requisiti minimi patrimoniali e di liquidità, informativa al pubblico	SSM	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA
Adeguatezza patrimoniale complessiva / organizzazione e controlli (2)	SSM	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA
Sanzioni su materie vigilate da SSM	SSM			
Profili prudenziali non armonizzati (3)	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA
Tutela della clientela	BANCA D'ITALIA CONSOB	CONSOB	CONSOB	BANCA D'ITALIA CONSOB
Contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA CONSOB	BANCA D'ITALIA CONSOB	BANCA D'ITALIA
Sanzioni su profili prudenziali vigilati dalla Banca d'Italia	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA	BANCA D'ITALIA
	Norme europee direttamente applicabili	Norme italiane di recepimento di norme europee		Norme italiane

(1) In corrispondenza delle diverse materie e categorie di intermediari è riportata l'autorità competente e, con il colore dello sfondo, la fonte della disciplina applicabile. La disciplina applicabile ai conglomerati finanziari (gruppi societari che svolgono attività sia assicurativa sia bancaria e/o nei servizi di investimento) è definita in base al settore di operatività prevalente. – (2) Con riferimento alla prestazione dei servizi di investimento, alcuni aspetti – in particolare in materia di controlli interni – sono di competenza della Consob. – (3) Esempi di profili prudenziali non armonizzati sono l'acquisizione di partecipazioni da parte delle banche e le operazioni delle banche con parti a esse correlate.

¹ L'SSM è basato sui regolamenti UE/2013/1024 e UE/2014/468; i suoi principi costitutivi, le modalità concrete di esercizio della vigilanza al suo interno e gli assetti organizzativi sono illustrati nella *Guida alla vigilanza bancaria* della BCE pubblicata nel settembre 2014.

² Tali profili sono individuati nell'art. 4 del regolamento UE/2013/1024.

³ BCE, *Guida alla vigilanza bancaria*, punti 13-15.

⁴ BCE, *Guida alla vigilanza bancaria*, punto 9.