

*Convegno su “Contante e Istituzioni”*

## **Il ruolo della Banca Centrale nella gestione del contante**

Intervento del dr. Antonio Finocchiaro  
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Hotel Boscolo Exedra  
Roma, 14 dicembre 2007

## ***INDICE***

<b>Premessa .....</b>	<b>pag. 3</b>
<b>Il quadro di riferimento europeo .....</b>	<b>pag. 5</b>
<b>La gestione del contante in Italia .....</b>	<b>pag. 7</b>
a) la circolazione monetaria .....	pag. 7
b) il trattamento del contante: i ruoli .....	pag. 9
c) il ricircolo del contante .....	pag. 10
<b>Ristrutturazione territoriale della Banca e nuovo modello organizzativo .....</b>	<b>pag. 11</b>
<b>Conclusioni .....</b>	<b>pag. 12</b>

## **Premessa**

Prima di trattare il tema assegnatomi, vorrei ricordare lo *slogan* che, agli inizi degli anni '60, circolava tra quanti parlavano del sistema dei pagamenti.

Tra gli esperti, i “media”, “gli uomini di banca” era allora di moda il mito della *cashless society*: corsi, seminari, conferenze, tavole rotonde preannunciavano la società senza il contante, sostituito o fortemente ridimensionato da bonifici, carte di pagamento, moneta elettronica.

Qualcuno prevedeva che alcuni paesi arretrati avrebbero sviluppato sistemi avanzati di pagamento, superando la fase della tradizionale moneta cartacea (banconote e assegni).

Il mito della *cashless society* trovava alimento nello sviluppo e nella diffusione degli strumenti informatici. E non risparmiò del tutto nemmeno le banche centrali. Nella sede della Banca dei Regolamenti Internazionali - che allora era il forum per eccellenza delle principali banche centrali nazionali - si approfondiva la valutazione degli impatti sul circolante dei nuovi mezzi di pagamento, specie di quelli che cominciavano a utilizzare le reti di telecomunicazione.

A distanza di quasi 50 anni, il contante - nelle tradizionali forme dei biglietti e delle monete - non è affatto scomparso: anche se il suo uso comporta costi notevoli per il sistema economico, nelle transazioni di importo medio-basso il contante è tuttora lo strumento di pagamento più usato.

E ciò nonostante che in questi decenni, dal lato dell'offerta di servizi di pagamento, si sia realizzato, anche su impulso delle banche centrali e delle associazioni bancarie, un eccezionale sviluppo della moneta elettronica. Così come, dal lato della domanda, quote crescenti di utenti si siano orientate, anche su sollecitazione del legislatore, verso strumenti di pagamento diversi dal contante.

Oltre a quello del costo esiste un altro aspetto negativo dell'impiego del contante: l'uso criminoso che se ne può fare per evadere il fisco, riciclare denaro "sporco", sovvenzionare attività illegali.

La scarsa presenza in circolazione delle banconote di grosso taglio (500.000 lire ieri, 500 euro oggi) nonostante l'aumento del tasso di crescita delle stesse, è probabilmente la conseguenza anche di siffatta condizione.

La "guerra al contante", che vede oggi impegnati i legislatori e le autorità di molti Paesi, incluso il nostro, è finalizzata in modo particolare all'obiettivo di contrastare il ricorso al contante per fini impropri o illeciti.

Ad altri relatori è riservata la trattazione di questo argomento nonché quella dei pagamenti digitali.

Il mio intervento ha per oggetto "il ruolo della banca centrale nella gestione del contante": un ruolo storico ancora attuale.

La storia delle banche centrali ha origine, infatti, con la funzione di emissione: non a caso si chiamavano "Istituti di circolazione" quelle banche che avevano il privilegio di emettere le banconote e di curarne la circolazione; banconote (e monete) erano allora sinonimo di mezzi di pagamento.

Ho già accennato al ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nello sviluppo della moneta elettronica, con benefici in termini di efficienza, tempestività, sicurezza dei servizi di pagamento.

C'è allora contraddizione tra l'impegno delle banche centrali a promuovere la diffusione dei pagamenti elettronici, che tolgono spazio al contante, e la cura che, nello stesso tempo, esse dedicano per rendere il più possibile sicuro, maneggevole, esteticamente valido il biglietto di banca?

I fatti dicono che non c'è contraddizione: c'è piuttosto un corretto realismo. A fine novembre u.s. erano in circolazione più di 11 miliardi di banconote in euro per un valore di 640 miliardi di euro. Né si evidenziano segnali di rallentamento della crescita, in volume e in valore, attestatasi su base annua rispettivamente sul 6,5 e 8,1 per cento. Come non darsene cura?

Del resto, ancor oggi, agli occhi del grande pubblico nessuna funzione della banca centrale ha più visibilità del trattamento del contante. La qualità dei biglietti, la sicurezza della circolazione, l'efficiente distribuzione delle banconote sul territorio sono ancora indicatori del buon funzionamento di una banca centrale. Le banconote continuano a rappresentare uno dei pilastri su cui si basa la reputazione di quest'ultima.

## **Il quadro di riferimento europeo**

Dal 1° gennaio 2002 la Banca d'Italia emette le banconote in euro nell'ambito dei principi e delle regole che disciplinano la funzione di emissione dell'Eurosistema. Spetta alla Banca Centrale Europea (BCE) sia determinare il fabbisogno di banconote, sulla base delle esigenze rappresentate dalle Banche Centrali Nazionali (BCN), sia procedere alla progettazione di nuovi biglietti, con il contributo di professionalità provenienti anch'esse dalle BCN<sup>1</sup>.

Per la stampa delle banconote, l'Eurosistema ha adottato, per il breve termine, un modello di *pooling decentrato* in base al quale ciascuna BCN dell'area è responsabile dell'approvvigionamento di una quota di fabbisogno a essa assegnata per un numero limitato di tagli. Per il medio termine, in una logica di tipo

---

<sup>1</sup> Tale potere è regolato dall'art. 106 del trattato UE che attribuisce alla BCE il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote all'interno della Comunità e alla stessa BCE e alle BCN il diritto all'emissione delle banconote. Sul fronte delle monete lo stesso art. 106 lascia inalterato il quadro delle competenze degli Stati membri che "possono coniare le monete metalliche con l'approvazione della BCE per quanto riguarda il volume del conio".

competitivo, l'Eurosistema prevede la possibilità di far ricorso a procedure di gara centralizzate per la produzione delle banconote<sup>2</sup>.

Dal punto di vista della circolazione, l'Eurosistema, con l'obiettivo di costituire un'area integrata dei pagamenti, spinge per la convergenza delle norme e delle prassi operative delle BCN nei servizi di cassa. In questa prospettiva il Consiglio direttivo della BCE ha deliberato: l'introduzione di standard minimi di selezione delle banconote, interventi in materia di armonizzazione dell'orario degli sportelli, una politica tariffaria comune per le operazioni di cassa rese all'utenza istituzionale, regole uniformi per l'accredito/addebito di movimenti di banconote.

Sotto il profilo dei processi operativi gli indirizzi dell'Eurosistema sono volti ad assicurare:

- l'efficace movimentazione dei flussi di banconote all'interno dell'area e il soddisfacimento della domanda estera;
- l'elevata qualità delle banconote in mano al pubblico, anche attraverso la previsione di controlli centralizzati sulla qualità dei biglietti in circolazione nei vari paesi;
- la lotta alle contraffazioni con sistemi avanzati di monitoraggio informatico, in collaborazione con le altre istituzioni competenti a livello nazionale e sopranazionale.

Sebbene in ambito europeo il grado di omogeneità nell'offerta dei servizi di cassa sia aumentato, gli schemi nazionali presentano ancora notevoli differenze nella distribuzione del contante; esse sono da attribuire al diverso ruolo svolto dalle banche centrali, al grado di coinvolgimento degli operatori del mercato, alle abitudini dell'utenza.

L'esigenza di una più marcata convergenza delle norme e delle procedure riguardanti il trattamento del contante è avvertita anche dall'*European Payment Council* (EPC) - espressione del sistema bancario dell'area dell'euro - che,

---

<sup>2</sup> L'indirizzo BCE/2004/18 del 16 settembre 2004 sulle procedure di gara delle banconote in euro prevede che al più tardi entro il 2012 venga data piena attuazione a tale approccio comune. Le BCN che si avvalgono di stamperie interne o pubbliche potranno astenersi dal partecipare.

nell'ambito del progetto *Single Euro Payments Area* (SEPA), sta promovendo la realizzazione di una *Single Euro Cash Area* (SECA) per le istituzioni creditizie e per gli altri professionisti del contante; essa sarà caratterizzata da regole e procedure comuni da seguire nell'attività di distribuzione e di ricircolo del contante anche nell'ottica di una riduzione dei relativi costi di gestione.

## **La gestione del contante in Italia**

### *a) la circolazione monetaria*

In Italia a fine 2006 risultavano in circolazione 2.149 milioni di banconote per un valore di circa 120 miliardi di euro<sup>3</sup>. Tale importo rappresenta il 19 per cento della circolazione alla stessa data dell'Eurosistema<sup>4</sup>. Il nostro Paese risulta al secondo posto in Europa, dopo la Germania, fra i paesi dell'area che emettono il maggior volume di banconote.

L'ampio ricorso al contante è dovuto in Italia a fattori ben noti: i ritardi nello sviluppo di alcune aree geografiche; l'ancora limitata diffusione di conti bancari; l'abitudine radicata a percepire redditi in contante; le preoccupazioni circa la sicurezza dei pagamenti elettronici; la frammentazione del commercio al dettaglio; le dimensioni dell'economia sommersa e altri ancora.

Pertanto il ruolo ricoperto dalla Banca d'Italia nel ciclo di cassa nazionale appare limitato:

---

<sup>3</sup> Al 31 dicembre 2001, giorno antecedente l'introduzione delle banconote in euro, risultavano in circolazione 3,074 miliardi di biglietti di banca per 126.164 miliardi di lire; di questi risultano in circolazione alla data del 30 novembre u.s., 315 milioni di pezzi per un valore di 2.748 miliardi di lire. Su circa 15,6 miliardi di monete emesse dal secondo dopoguerra al 31 dicembre 2001 per un valore complessivo di circa 2.534 miliardi di lire sono rientrate nelle casse dell'Istituto, alla stessa data, oltre 7 miliardi di pezzi per un valore di 1.700 miliardi di lire.

<sup>4</sup> Alla fine dello stesso anno la circolazione delle monete in euro, pari a 3,2 miliardi di euro, rappresentava il 17,8 per cento dell'ammontare complessivo dell'eurosistema (17,9 miliardi).

- i volumi di banconote intermediati sono ridotti: la somma degli esiti più gli introiti di biglietti raggiunge appena il 6,4 per cento del totale dell'analogo parametro dell'Eurosistema a fronte del 46 per cento circa della Germania;
- la Banca presenta l'indice di rientro più basso all'interno dell'Eurosistema; i biglietti in circolazione rientrano nelle casse dell'Istituto una volta l'anno, mentre il corrispondente indice medio dell'Eurosistema è pari a circa tre volte.

Ne spiegherò fra poco le ragioni.

Se si osserva l'utilizzo in Italia di strumenti di pagamento diversi dal contante si rilevano i seguenti aspetti:

- il numero di pagamenti effettuati con siffatti strumenti è nettamente al di sotto di quello degli altri paesi dell'area: nel 2006 sono state effettuate 62 transazioni per abitante con strumenti di pagamento diversi dal contante a fronte delle 166 registrate in media nell'Eurosistema;
- nello stesso anno le transazioni pro-capite con carte di pagamento, principale strumento alternativo al contante per i pagamenti al dettaglio, sono state 22 per l'Italia a fronte di 49 in media nell'area dell'euro;
- per converso, prosegue in modo significativo la diffusione di strumenti di moneta elettronica emessi da banche, da istituti specializzati e dalle Poste Italiane; alla fine del 2006 ne risultavano in circolazione 6 milioni. Nel segmento delle carte di pagamento bancarie e postali la crescita più sostenuta si è registrata per le carte prepagate;
- anche i prelievi di contante da *Automatic Teller Machine* nel 2006 sono cresciuti a ritmi sostenuti in termini di operazioni (+ 5,9 per cento) e di importo prelevato (+8,2 per cento).

Da tutto ciò si ricava un'indicazione importante: considerati il trend di crescita dei pagamenti effettuati con mezzi alternativi e, in prospettiva, gli effetti di norme che limiteranno ulteriormente i pagamenti in contante, le banconote, pur continuando ad assolvere un ruolo rilevante nelle transazioni di minor importo, assumeranno un peso relativo sempre più ridotto nel complesso dei pagamenti.

#### *b) Il trattamento del contante: i ruoli*

La Banca d'Italia, come le altre BCN dell'area dell'euro, ha organizzato in autonomia la propria funzione di emissione, nel rispetto delle regole comunitarie.

L'Istituto continua a basare il trattamento del contante sui tradizionali compiti chiave: la verifica di ultima istanza dell'autenticità dei biglietti, la gestione delle scorte, la distruzione delle banconote logore o danneggiate. Si tratta di attività di interesse pubblico e, come tali, non delegabili.

La selezione e il trasporto delle banconote, nonché l'individuazione delle contraffazioni possono invece essere svolte anche da altri operatori. Fino agli anni '80 le banche italiane hanno gestito i flussi di cassa con loro personale e proprie attrezzature, avvalendosi delle società di servizi per il trasporto dei valori. Negli anni '90 la spinta competitiva ha indotto le banche ad esternalizzare progressivamente il trattamento del contante a operatori specializzati<sup>5</sup>. L'eccessiva numerosità di piccole imprese che si è determinata mal si concilia, tuttavia, con i compiti che le stesse sono chiamate ad esplicare per effetto delle norme e degli indirizzi soprannazionali<sup>6</sup>.

Col tempo tali operatori hanno avviato, accanto alla attività di selezione, forme di compensazione dei flussi di biglietti fra banche e piazze diverse limitandosi a far

---

<sup>5</sup> Questi soggetti sono disciplinati per i profili di sicurezza dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931, con il rilascio da parte dei Prefetti di licenze a valenza provinciale che ne regolamentano anche l'attività di movimentazione; solo di recente l'introduzione del quadro di riferimento del ricircolo del contante ha esteso alle società di servizi l'osservanza di taluni presidi in tema di selezione

<sup>6</sup> A fine ottobre 2007, sulla base di segnalazioni inviate dalle banche, risultavano operative 132 società, delle quali il 77 per cento con un'unica "sala conta".

affluire alla Banca d'Italia i soli contingenti di banconote logore e quelli eccedenti il fabbisogno degli intermediari. Si è venuto pertanto a creare un circuito del contante esterno all'Istituto di emissione che ha finito con l'incidere, come già detto, sulla frequenza dei rientri delle banconote presso le filiali della Banca allungando di conseguenza i tempi del ricambio della circolazione e rendendo più complessa la controllabilità degli aspetti di qualità.

Oggi in Italia la vita media della circolazione delle banconote si attesta, applicando la metodologia della BCE, intorno a 32 mesi rispetto ai 24 dell'Eurosistema.

### *c) Il ricircolo del contante*

Per l'individuazione dei biglietti falsi e di quelli non più idonei all'uso, l'Eurosistema tende a ricondurre sotto il controllo delle banche centrali l'attività di selezione del circolante, in taluni paesi svolta dagli operatori del mercato; nell'interesse dell'utenza, l'Eurosistema delinea una politica comune per rimettere in circolazione le banconote e fissa regole uniformi e criteri minimi per il trattamento dei biglietti, cui debbono attenersi le banche e gli altri gestori professionali del contante. Elemento fondamentale di tale quadro di riferimento è l'obbligo di controllo dell'autenticità e della qualità delle banconote erogate dagli ATM.

Le modalità stabilite per l'esecuzione di tali controlli incidono sull'organizzazione dei processi operativi delle banche centrali e degli operatori di mercato:

- alle prime si richiedono processi di selezione delle banconote tecnologicamente avanzati ed efficienti, nonché l'esecuzione di controlli attenti e frequenti sugli operatori del contante;
- ai secondi, l'uso di apparecchiature tecnologicamente adeguate, lo sviluppo delle professionalità necessarie a individuare e sequestrare le banconote

sospette di falsità, il rispetto degli standard qualitativi di selezione richiesti dall'Eurosistema.

In considerazione delle strutture del ciclo di cassa nazionale nel quale, come già detto, giocano un ruolo rilevante le società di servizi, il periodo transitorio di adeguamento fissato dall'Eurosistema per la fine del corrente anno è stato prorogato per taluni paesi, tra cui l'Italia, per ulteriori tre anni. Ciò consente un approccio più graduale anche per far fronte ai costi di investimento in nuovi macchinari.

In tale contesto transitorio la Banca d'Italia è impegnata in un'intensa attività di monitoraggio dell'adeguamento degli operatori di mercato al quadro di riferimento definitivo.

### **Ristrutturazione territoriale della Banca e nuovo modello organizzativo**

La gestione del contante sarà influenzata dal processo di ristrutturazione territoriale della Banca. Il nuovo modello organizzativo dell'Istituto prevede la riduzione del numero delle filiali, ne differenzia funzioni e ruoli in relazione alle caratteristiche delle aree geografiche e alla domanda di servizi espressa dall'utenza istituzionale e privata.

La rimodulazione prevede 20 filiali insediate nei capoluoghi regionali - a 6 delle quali faranno capo altrettante unità, ubicate in altre province, specializzate nella vigilanza sulle istituzioni creditizie e finanziarie - 6 succursali ad ampia operatività nelle regioni a più elevata domanda di servizi, 6 succursali specializzate nel trattamento del contante, 25 succursali specializzate nei servizi all'utenza, una succursale specializzata nel servizio di tesoreria dello Stato. Cesseranno l'attività 33 filiali.

Nel nuovo contesto la Banca provvederà:

- a bilanciare la diversa presenza sul territorio con una maggiore flessibilità nell'offerta dei servizi. Contatti sono stati avviati con l'Associazione Bancaria

Italiana e con le strutture associative delle società di servizi in ordine alla congruità dei tempi riservati alle operazioni di prelievo e di versamento;

- a consentire il rientro delle monete verso l'Istituto; fra poche settimane sarà operativa a tal fine la filiale di Roma Tuscolano. Ulteriori punti di introito potranno essere istituiti presso altre filiali. Sono in corso di definizione accordi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per il riversamento degli importi eccedenti il fabbisogno del Paese;
- ad avviare valutazioni congiunte con il Ministero dell'Interno, con il coinvolgimento degli altri operatori interessati, per l'ottimale inquadramento legislativo delle società di servizi;
- a coinvolgere le banche per la realizzazione di un ordinato orientamento dei flussi monetari verso le strutture della Banca in grado di fornire i servizi di cassa.

Quanto alle misure da adottare per rendere più efficiente il ciclo di trattamento del contante all'interno della Banca è in programma un riesame dei processi organizzativi e gestionali facendo ricorso a tecnologie avanzate, adottando maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse, sostituendo i controlli visivi con sistemi di tracciamento delle confezioni. In particolare sono in corso i lavori per la realizzazione di un processo integrato completamente automatizzato, dalla selezione fino al confezionamento finale delle banconote.

La Banca d'Italia confida nella più ampia collaborazione delle banche e delle società di servizi. Queste ultime dovranno accrescere la loro efficienza, all'occorrenza realizzando interventi aggregativi che favoriscano una maggiore capacità di innovazione tecnologica e organizzativa.

## **Conclusioni**

Dal mio intervento emergono alcuni punti che vorrei richiamare in conclusione.

L'emissione dei biglietti è tuttora una funzione rilevante delle banche centrali.

L'Eurosistema e l'*European Payment Council* sono impegnati in un'opera di convergenza di norme e procedure nei Paesi dell'area, ferma restando l'autonomia operativa e organizzativa di ciascuna BCN.

Circa il trattamento del contante, è ben individuata l'articolazione, a regime, dei ruoli della banca centrale, delle banche commerciali, degli operatori di mercato specializzati ai quali si chiede, in particolare, innovazione tecnologica e organizzativa. E' necessaria una convinta collaborazione tra i diversi ruoli.

Al centro di ogni iniziativa si pone l'interesse dell'utenza per una circolazione caratterizzata da autenticità, e quindi sicurezza, elevati standard di qualità. E' un compito impegnativo che, per parte sua, la Banca d'Italia continuerà a svolgere con immutato impegno nei nuovi assetti territoriali.

Anche in Italia, l'uso delle banconote tenderà a diminuire per effetto dell'innovazione tecnologica. Ma il biglietto di banca continuerà a vivere a lungo.

Per le ragioni indicate all'inizio del mio intervento ben venga quindi "la guerra al contante", nella quale siamo impegnati con convinzione. Riconosciamo però alla banconota "l'onore delle armi": per la funzione che ha svolto in una lunga e positiva storia, e che continuerà a svolgere nelle microtransazioni quotidiane; per le indimenticabili immagini di artisti, paesaggi, monumenti, stili architettonici che ha veicolato nel tempo circolando per il mondo; per averci accompagnato con discrezione per tutta la vita.