COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 10.4.2025
COM(2025) 161 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

sull'analisi costi/benefici riguardo all'utilizzo del conto centrale di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. SEZIONE I – CONTESTO DELLA RELAZIONE

La presente relazione è redatta a norma dell'articolo 9 del regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014([1]), di seguito denominato "regolamento MAR" (*Making Available Regulation*, regolamento sulla messa a disposizione). L'obiettivo principale del presente documento è presentare al Consiglio un'analisi costi/benefici riguardo alla potenziale attuazione di un conto centrale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), del regolamento MAR. Tale conto centrale verrebbe aperto dalla Commissione presso un istituto finanziario pubblico di sua scelta per la riscossione delle risorse proprie.

La presente relazione comprende un'analisi costi/benefici dei modelli di tesoreria selezionati che la Commissione ha valutato, ossia:

- un modello con un conto centrale detenuto presso la Banca centrale europea (BCE) in conformità del nuovo articolo 9, paragrafo 1, lettera c);
- un modello di tesoreria ottimizzata, che prevede tre conti di deposito centrali detenuti presso le banche centrali nazionali scelte, opzione che esula dall'ambito di applicazione delle nuove disposizioni dell'articolo 9 del regolamento MAR.

1.1. Architettura della tesoreria della Commissione europea

Le caratteristiche fondamentali dell'architettura della tesoreria della Commissione sono determinate dalle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento MAR.

Fino al 2022 il regolamento MAR consentiva agli Stati membri di accreditare le risorse proprie su due diversi tipi di conti aperti a nome della Commissione:

- tipo 1: **Tesori nazionali**. In questo caso, gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione i contributi alle risorse proprie prima in termini contabili e gradualmente, una volta ricevute le istruzioni di trasferimento da parte della Commissione, mediante movimenti di tesoreria;
- tipo 2: **banche centrali nazionali.** In questo caso, gli Stati membri mettono a disposizione la totalità del contributo richiesto mediante movimenti di tesoreria.

I conti di tipo 1 e 2 sono espressi nella moneta nazionale.

Il regolamento (UE, Euratom) 2022/615 del Consiglio, del 5 aprile 2022, che modifica il regolamento MAR, ha introdotto un terzo tipo di conto, che consente di utilizzare un nuovo **conto centrale** per l'accredito delle risorse proprie, aperto dalla Commissione presso un **istituto finanziario pubblico di sua scelta**.

([1]) Regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria (rifusione) (GU L 168 del 7.6.2014, pag. 39), nella versione modificata dal regolamento (UE, Euratom) 2022/615 del Consiglio, del 5 aprile 2022 (GU L 115 del 13.4.2022, pag. 51).

Nel periodo 2014-2022 le operazioni di tesoreria della Commissione sono state influenzate principalmente da due fattori chiave:

– l'attuazione formalistica dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento MAR;
– la decisione della BCE di introdurre la propria politica di tassi di interesse negativi a partire dall'11 giugno 2014.

Al fine di salvaguardare le risorse dell'UE, la Commissione ha adottato le misure necessarie per ridurre al minimo l'impatto degli interessi negativi. A tal fine, tra il 2014 e il 2022 la Commissione si è adoperata per mantenere i fondi, per quanto possibile, presso i Tesori nazionali e le banche centrali, dove erano esenti da spese o interessi. Parallelamente, in conformità dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento MAR, tutti i conti di pagamento detenuti presso banche commerciali erano alimentati quotidianamente dai conti delle risorse proprie in funzione dell'ammontare dei pagamenti da effettuare a valere su ciascuno di essi. Le riserve di liquidità detenute presso tali banche erano mantenute al livello minimo per evitare saldi overnight eccessivi e ridurre in tal modo l'impatto degli interessi negativi, garantendo nel contempo la continuità operativa delle operazioni di pagamento.

Tutte queste operazioni generavano un numero considerevole di flussi giornalieri in entrata presso alcune tesorerie nazionali e flussi in uscita da altri Stati membri. Inoltre la mancanza di una riserva di liquidità più consistente incideva anche sulla capacità della Commissione di effettuare pagamenti urgenti.

Pertanto, al fine di ridurre la complessità dei flussi di cassa e rispondere alle preoccupazioni degli Stati membri, nel 2021 la Commissione ha proposto di includere nel regolamento MAR la possibilità di accreditare le risorse proprie su un **nuovo conto centrale** aperto a tale scopo dalla Commissione (articolo 9, paragrafo 1, lettera c), del regolamento MAR).

Parallelamente alla proposta relativa al conto centrale, la Commissione ha presentato una disposizione volta a fornire agli Stati membri **previsioni dei fabbisogni di tesoreria** per i **quattro mesi** successivi, al fine di aumentare ulteriormente la prevedibilità dei movimenti di tesoreria (articolo 9, paragrafo 2 bis, del regolamento MAR).

A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento MAR, la partecipazione degli Stati membri al modello centralizzato è **volontaria**. Inoltre la Commissione è tenuta a presentare un'**analisi costi/benefici** dell'utilizzo del conto centrale prima della sua attuazione.

2. SEZIONE II – ANALISI COSTI/BENEFICI (VALUTAZIONE COMPARATIVA DI DUE DIVERSE OPZIONI DI MODELLI DI TESORERIA)

La presente analisi mira a confrontare due modelli di gestione della tesoreria della Commissione europea nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, tenendo conto del contesto giuridico vigente.

2.1. Nuovi modelli di tesoreria – scenari

Ai fini di un'analisi costi/benefici riguardo all'utilizzo del conto centrale in conformità delle disposizioni del regolamento MAR e in linea con la sua politica di gestione dei rischi di controparte, la Commissione ha ritenuto che solo gli **istituti finanziari pubblici** costituiscano valide alternative per la detenzione di un conto di questo tipo.

Sono stati presi in esame due tipi di istituti pubblici:

- la **Banca centrale europea** (BCE), in quanto funge già da gestore della liquidità di NGEU ed esegue i pagamenti a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza a favore degli Stati membri beneficiari;
- le **banche centrali nazionali**, in quanto soggetti essenziali nell'attuale architettura della tesoreria della Commissione e nel relativo modello di gestione.

Sulla base di tale presupposto, la Commissione ha proposto due diverse opzioni per la gestione del conto centrale.

Opzione 1: **conto centrale presso la Banca centrale europea (BCE)**

Sulla base delle disposizioni del nuovo articolo 9, paragrafo 1, lettera c), del regolamento MAR, il modello consiste nell'istituire un conto centrale presso la BCE per le risorse proprie e le altre entrate versate in euro e sottoconti per le risorse proprie in ciascuna valuta diversa dall'euro.

L'attuazione di questo modello prevede la graduale eliminazione dei sistemi esistenti a livello degli Stati membri. Ciò implicherebbe che l'iniziale messa a disposizione delle risorse in termini contabili attualmente operata dai Tesori nazionali sarebbe sostituita con un sistema in cui tutti gli Stati membri partecipanti accreditano le rispettive risorse proprie mediante trasferimenti bancari in determinati giorni. Gli importi in euro verrebbero accumulati in un unico conto centrale istituito dalla Commissione presso la BCE. I contributi in valute diverse dall'euro verrebbero versati inizialmente nei relativi sottoconti appositamente istituiti presso un Tesoro o una banca centrale nazionale. Il conto centrale in euro verrebbe utilizzato principalmente per alimentare quotidianamente i conti bancari della Commissione dai quali effettua i pagamenti in euro. Inoltre il conto centrale in euro potrebbe essere utilizzato per effettuare pagamenti diretti agli Stati membri, principalmente su conti detenuti presso le banche centrali nazionali.

È opportuno osservare che, a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento MAR, il conto centrale non dovrebbe generare interessi. In caso di remunerazione positiva, gli interessi verrebbero distribuiti agli Stati membri che partecipano a questo assetto proporzionalmente alla chiave di bilancio. I fondi accumulati nel conto sarebbero inoltre al riparo da eventuali interessi negativi a carico degli Stati membri interessati.

La scelta dell'opzione relativa al conto centrale inciderebbe principalmente sugli Stati membri che mettono a disposizione della Commissione i fondi prima in termini contabili e gradualmente, una volta ricevute le istruzioni di trasferimento dalla Commissione, mediante movimenti di tesoreria (conti delle risorse proprie detenuti presso i Tesori). In questo caso, gli Stati membri dovrebbero trasferire immediatamente i fondi, invece di mobilitare gradualmente la liquidità nel corso del tempo. Per gli Stati membri che finora hanno scelto di mantenere il conto delle risorse proprie presso le rispettive banche centrali nazionali, l'impatto del passaggio all'opzione BCE sarebbe nullo o molto limitato.

È opportuno osservare che alla BCE non sono state rivolte richieste formali e che pertanto essa non ha fornito il proprio consenso alla prestazione di servizi supplementari.

Opzione 2: modello di tesoreria ottimizzata con conti di deposito centrali presso le banche centrali nazionali scelte

Questo modello non fa ricorso alle nuove disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), del regolamento MAR che istituiscono un nuovo conto centrale. Al contrario, si basa sull'attuale architettura della tesoreria e su flussi di cassa già consolidati con le banche centrali nazionali.

Il modello attiva trasferimenti settimanali dai conti delle risorse proprie ai conti di deposito in determinati giorni. I flussi di cassa dai conti delle risorse proprie detenuti presso i Tesori sono convogliati in un'unica direzione (dai conti delle risorse proprie ai conti di deposito) in conformità alla chiave di bilancio. Di conseguenza il numero complessivo dei flussi di cassa sui conti delle risorse proprie detenuti presso i Tesori dovrebbe ridursi considerevolmente. I trasferimenti settimanali di risorse proprie si accompagnerebbero a previsioni migliorate e più precise dei fabbisogni di tesoreria, realizzate su base settimanale.

2.2. Metodologia e criteri di valutazione

Riconoscendo l'importanza di una gestione efficace della tesoreria per le politiche dell'UE, la Commissione ha elaborato criteri qualitativi e quantitativi per valutare le due opzioni di tesoreria centralizzata. Tali criteri rispondono specificamente alle preoccupazioni manifestate dagli Stati membri in merito a potenziali costi aggiuntivi nel quadro del regolamento MAR riveduto. L'opzione scelta garantisce che i costi rimangano uguali o siano inferiori all'assetto attuale, offrendo nel contempo flussi di cassa più semplici e una maggiore efficienza operativa.

I criteri scelti sono i seguenti:

a) incidenza finanziaria, che comprende le componenti seguenti:

- **remunerazione dei depositi di liquidità** (stima degli interessi positivi e/o negativi generati);
- **spese di servizio** (costi per l'istituzione dei conti e spese correnti per le operazioni quotidiane);

b) infrastruttura tecnica:

prende in esame le potenzialità di collegare le opzioni selezionate con la struttura tecnica esistente della tesoreria della Commissione;

c) idoneità allo scopo, in linea con l'architettura della tesoreria della Commissione:

prende in esame la compatibilità delle opzioni selezionate con le caratteristiche della tesoreria della Commissione (contributi in euro e in valute diverse dall'euro, pagamenti multipli ai beneficiari), la riduzione degli oneri amministrativi e le sinergie con i modelli di flussi di cassa esistenti.

2.3. Esame delle opzioni rispetto ai criteri di valutazione

2.3.1. Incidenza finanziaria

La Commissione ha valutato la potenziale incidenza finanziaria dei due modelli di tesoreria.

Per l'**opzione 1**, la Commissione ha utilizzato come parametro di riferimento le condizioni relative ai conti di NGEU detenuti presso la BCE ai fini dell'attuazione dello strumento europeo per la ripresa.

Per l'**opzione 2**, la Commissione ha esaminato le condizioni offerte da una selezione di cinque banche centrali nazionali nella zona euro. L'indirizzo (UE) 2019/671 della BCE([2]) ha limitato la remunerazione di tutti i depositi non collegati alla politica monetaria. Nel 2024 gli indirizzi della BCE sono stati modificati([3]). Date le condizioni nel 2022, la Commissione ha concentrato la propria analisi sulle banche centrali nazionali delle quattro maggiori economie della zona euro, vale a dire Germania, Francia, Italia e Spagna. Inoltre, data la sua vicinanza geografica essenziale per la continuità operativa della tesoreria della Commissione, quest'ultima ha preso in considerazione anche la Banca nazionale del Belgio.

Le due componenti prese in esame sono state:

- la remunerazione dei depositi di liquidità:

  dall'analisi è emerso che i tassi delle banche centrali nazionali erano tutti allineati alle condizioni della BCE. Di conseguenza le condizioni di remunerazione offerte nelle due opzioni erano talmente simili da non influire sulla decisione;

- le spese di servizio:

  poiché la Commissione detiene già conti presso le banche centrali nazionali, queste ultime non addebiterebbero oneri aggiuntivi per la gestione dei conti. Inoltre alcune banche centrali nazionali trasferirebbero i fondi gratuitamente, mentre altre applicherebbero una commissione ridotta per ciascuna operazione o un addebito fisso per un numero illimitato di operazioni. Per contro, l'opzione BCE potrebbe implicare l'applicazione di una commissione di avviamento iniziale e di commissioni ricorrenti per la gestione dei conti e per i servizi connessi ai pagamenti.

In conclusione:

- entrambe le opzioni presentano condizioni analoghe per quanto riguarda la remunerazione dei depositi di liquidità. Tuttavia l'opzione 1 può comportare

([2]) Indirizzo (UE) 2019/671 della Banca centrale europea, del 9 aprile 2019, sulla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali (rifusione) (GU L 113 del 29.4.2019, pag. 11).

([3]) Decisione (UE) 2024/1209 della Banca centrale europea, del 16 aprile 2024, relativa alla remunerazione dei depositi non collegati alla politica monetaria detenuti presso le banche centrali nazionali e la Banca centrale europea (BCE/2024/11) (GU L 2024/1209, 3.5.2024).

costi di avviamento iniziali e costi operativi più elevati dovuti alla creazione di un nuovo modello di conto presso la BCE;

- l'opzione 2 si è dimostrata più efficace sotto il profilo dei costi in quanto, alla luce dei rapporti esistenti con le banche centrali nazionali, queste ultime non applicano oneri aggiuntivi per la gestione dei conti né costi operativi significativi.

2.3.2. Infrastruttura tecnica

Opzione 1: la Banca centrale europea (BCE) ha sviluppato un'infrastruttura tecnica specializzata e ad alte prestazioni su misura per il quadro monetario e il contesto normativo della zona euro. Tale infrastruttura è strettamente allineata alle politiche monetarie, ai sistemi finanziari e agli ordinamenti giuridici specifici dei suoi Stati membri e si serve di strumenti come il sistema di pagamento TARGET2 per consentire operazioni transfrontaliere su larga scala in euro tra i membri del Sistema europeo di banche centrali e agevolare le operazioni sul mercato all'ingrosso con i grandi istituti finanziari. L'obiettivo principale di tale architettura è mantenere la stabilità finanziaria e sostenere un'efficace trasmissione della politica monetaria nella zona euro. L'infrastruttura della BCE non è concepita per gestire direttamente singoli pagamenti multivaluta di operatori del mercato o istituzioni come la Commissione europea. I livelli di funzionalità necessari per fornire direttamente tali servizi di pagamento – come l'interoperabilità dinamica multivaluta e l'integrazione con piattaforme commerciali esterne – non sono attualmente in operazione e dovrebbero essere ulteriormente analizzati e sviluppati, con conseguenti costi, tenendo inoltre conto del fatto che non è stata presentata alcuna richiesta preventiva al riguardo alla BCE([4]).

L'**opzione 2** non ha alcun impatto tecnico negativo sul sistema contabile della Commissione. La soluzione tecnica esistente è ben consolidata ed efficiente e consente di integrare il modello basato sul conto centrale senza soluzione di continuità e senza dover apportare modifiche. Le banche centrali nazionali scelte mantengono un livello commerciale che consente una comunicazione automatizzata con la tesoreria della Commissione tramite i servizi Swift. Questa opzione non richiederebbe quindi ulteriori attività di sviluppo da parte della Commissione.

In conclusione:

- l'opzione 1 comporta sfide tecniche, in quanto l'infrastruttura della BCE non è concepita per gestire direttamente singoli pagamenti multivaluta di operatori del mercato o istituzioni come la Commissione europea;

- l'opzione 2 non comporta difficoltà tecniche, in quanto le banche centrali nazionali utilizzano sistemi ben integrati e allineati all'attuale infrastruttura della Commissione.

([4]) Il ruolo cruciale che la BCE svolge dal 2020 in qualità di agente finanziario e responsabile dei pagamenti per il programma di emissione e gestione del debito dell'UE si basa sull'infrastruttura della BCE e sulle sue capacità di attuazione della politica monetaria.

2.3.3. Idoneità allo scopo, in linea con l'architettura della tesoreria della Commissione

Per quanto riguarda l'**opzione 1**, dall'analisi è emerso che sarebbe complicato istituire sottoconti in valute diverse dall'euro presso la BCE. Per gestire le valute diverse dall'euro, la BCE ha suggerito un approccio differenziato a seconda della natura dei conti. Tale scenario prevede l'istituzione di un conto in euro per tutti i contributi in euro e l'istituzione di un conto per ciascuna valuta diversa dall'euro utilizzata (7 conti). Un simile approccio comporterebbe tuttavia solo una semplificazione limitata dei flussi di cassa, in particolare alla luce del carattere volontario della partecipazione degli Stati membri.

L'**opzione 2**, che prevede conti di deposito centrali presso le banche centrali nazionali selezionate, si basa sull'attuale architettura della tesoreria della Commissione. Tale assetto preserva un modello ben consolidato di flussi di cassa e conversioni delle risorse proprie in valute diverse dall'euro, creando nel contempo sinergie per altre risorse denominate in euro. Pertanto non ha alcun impatto negativo sulla tesoreria della Commissione o sugli Stati membri in termini di oneri amministrativi o operativi aggiuntivi.

La centralizzazione dei flussi in un numero limitato di conti di deposito ridurrebbe i trasferimenti interbancari tra i conti delle risorse proprie presso i Tesori e i conti delle banche centrali.

In conclusione:

- l'opzione 1 presenta limitazioni dovute alla necessità di conti distinti per gestire in modo efficiente le operazioni in valute diverse dall'euro;
- l'opzione 2 si è dimostrata più coerente con le procedure consolidate e comporta sinergie senza gravare né la tesoreria della Commissione né gli Stati membri di oneri amministrativi aggiuntivi.

2.4. Conclusioni: scelta del modello di tesoreria

Entrambe le opzioni comportano incrementi di efficienza e miglioramenti operativi delle procedure interne relative ai flussi di cassa e alla gestione dei conti.

L'opzione 2 emerge tuttavia come la scelta preferibile in quanto si basa sull'architettura della tesoreria in essere, riducendo al minimo i costi di transizione e le perturbazioni operative. Tale ottimizzazione è in linea con una sana gestione finanziaria e garantisce una gestione efficace delle risorse conformemente agli obiettivi strategici dell'UE.

L'opzione 2 soddisfa inoltre le aspettative degli Stati membri, migliorando la prevedibilità e la trasparenza dei movimenti di tesoreria presso i Tesori nazionali. Negli ultimi due anni la Commissione ha attuato l'opzione 2 nell'ambito di un miglioramento strategico della propria gestione della tesoreria, rispondendo alle preoccupazioni degli Stati membri e rafforzando nel contempo l'infrastruttura finanziaria dell'UE.

La Commissione raccomanda il mantenimento dell'opzione 2 in quanto soluzione efficace sotto il profilo dei costi per il sistema di gestione della tesoreria. Alla luce dell'attuale struttura del bilancio dell'UE e del relativo quadro operativo, questo rimane l'approccio più adatto. A seconda dei futuri sviluppi economici e di bilancio, potranno essere effettuati, se

necessario, ulteriori miglioramenti e valutazioni, anche nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale.