



Proposte relative all'Accordo di associazione tra l'Unione europea e, rispettivamente, il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino

Dossier n° 80 -
10 dicembre 2024

Tipo e numero atto	<i>Proposte di decisione del Consiglio COM(2024)189; COM(2024)191</i>
Data di adozione	<i>26 aprile 2024</i>
Base giuridica	<i>Articoli 217 e 218, paragrafi 5, 6, 7 e 8 del Trattato sul funzionamento dell'UE</i>
Settori di intervento	<i>Accordo di associazione, cooperazione, relazioni esterne, cooperazione commerciale, cooperazione economica, cooperazione politica, Andorra, San Marino</i>
Assegnazione	<i>10 settembre 2024, III Commissione affari esteri e comunitari</i>

Finalità e contenuti

Il 26 aprile 2024 la Commissione europea ha adottato due **distinte proposte di decisione del Consiglio** relative alla conclusione, alla firma e all'applicazione provvisoria, dell'**accordo di associazione tra l'UE e, rispettivamente, Andorra e San Marino**.

Si tratta della proposta di decisione del Consiglio relativa alla **conclusione dell'accordo** e della proposta di decisione del Consiglio relativa alla sua **firma** a nome dell'Unione europea e alla sua **applicazione provvisoria**.

I due atti si inseriscono nelle iniziative dell'UE volte a sviluppare relazioni privilegiate con i paesi limitrofi e costituiscono un **passaggio fondamentale** verso la **ratifica dell'accordo**. Una volta concluso, i due paesi potranno accedere al mercato interno dell'Unione in termini paragonabili a quelli di cui beneficiano la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein in virtù dell'accordo sullo Spazio economico europeo e potranno rafforzare la cooperazione con l'UE in altri ambiti.

L'accordo di associazione si fonda sui seguenti **elementi principali**:

- la **partecipazione di Andorra e San Marino a un mercato interno esteso omogeneo**, in condizioni di concorrenza paritarie e nel rispetto delle medesime regole in sostituzione dell'attuale unione doganale;
- l'**accesso graduale al mercato interno dei servizi finanziari**, subordinato all'esito positivo di una verifica della solidità dei quadri normativi e di vigilanza degli Stati associati, in cui le autorità di vigilanza europee svolgeranno un ruolo centrale;
- un quadro per lo sviluppo e la promozione del dialogo e della cooperazione in **settori d'interesse comune**, quali ricerca e sviluppo, istruzione, politica sociale, ambiente, protezione dei consumatori, cultura o cooperazione regionale.

L'accordo istituisce un **quadro istituzionale** che prevede:

- la sua **interpretazione ed applicazione** in coerenza con la **giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**;
- un meccanismo di **risoluzione delle controversie** sull'interpretazione e sull'applicazione dell'accordo di associazione affidato alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Conformemente alla [dichiarazione](#) del 2016 relativa all'articolo 8 del [Trattato sull'Unione europea](#), che recita che "*l'Unione terrà conto della situazione particolare dei paesi di **piccole dimensioni territoriali** che intrattengono con l'Unione **specifiche relazioni di prossimità***", l'accordo tiene conto della **peculiarità di Andorra e San Marino**.

Sono pertanto previsti:

- numerosi **adeguamenti**, ad esempio sulla **libera circolazione delle persone**, settore in cui sono previste **restrizioni quantitative** per determinati tipi di soggiorno in analogia con quanto concordato con il Liechtenstein nell'ambito dello Spazio economico europeo (si veda l'Allegato VIII [dell'Accordo](#) istitutivo del SEE);
- una serie di **periodi di transizione** per l'attuazione e l'applicazione di parti dell'*acquis* dell'UE, ad esempio in settori quali le telecomunicazioni, i trasporti o l'energia.

Contesto

Il 16 dicembre 2014 il Consiglio "Affari generali" ha autorizzato la Commissione europea ad avviare i negoziati per un accordo di associazione con il **Principato di Andorra, il Principato di Monaco e San Marino**. Tra il marzo 2022 e il dicembre 2023, data di conclusione dei negoziati, hanno avuto luogo 49 sessioni negoziali.

Il 17 settembre 2023 il **Principato di Monaco** e la Commissione hanno constatato l'impossibilità di conciliare le direttive negoziali dell'UE con i limiti fissati da Monaco e relativi al mantenimento delle condizioni di vita e di lavoro dei propri cittadini e [convenuto](#) di sospendere i negoziati.

L'UE e Andorra

Con il Principato di Andorra l'UE ha instaurato progressivamente stretti legami, tra l'altro a seguito della conclusione di diversi accordi bilaterali.

Gli accordi bilaterali elencati di seguito **cesseranno di produrre effetti** e saranno sostituiti dall'accordo di associazione a decorrere dalla data della sua entrata in vigore:

- [accordo](#), in forma di scambio di lettere tra la Comunità economica europea e il Principato di Andorra del 28 giugno 1990;
- [accordo](#) di cooperazione tra la Comunità europea e il Principato di Andorra del 15 novembre 2004.

Gli accordi bilaterali elencati di seguito **rimarranno in vigore** dopo l'entrata in vigore dell'accordo:

- [accordo monetario](#) tra l'Unione europea e il Principato d'Andorra del 30 giugno 2011;
- [accordo](#) tra la Comunità europea e il Principato d'Andorra che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva 2003/48/CE del Consiglio in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi del 15 novembre 2004.

L'UE e San Marino

L'UE e San Marino hanno instaurato nel tempo stretti legami, anche a seguito della conclusione di diversi **accordi bilaterali**.

Dalla data della sua entrata in vigore, l'accordo di associazione sostituirà l'[accordo](#) sull'**unione doganale** e sulla **cooperazione** tra la Comunità economica europea e la Repubblica di San Marino del 16 dicembre 1991, che **cesserà di produrre effetti**.

Tale accordo, in vigore dall'aprile 2002 stabilisce un'unione doganale tra San Marino e l'UE che copre tutti i tipi di prodotti, e prevede la cooperazione principalmente nei settori del turismo, delle piccole e medie

imprese e l'ambiente, nonché azioni congiunte nei settori della comunicazione, dell'informazione e della cultura.

Resteranno invece in vigore:

- la convenzione monetaria tra l'Unione europea e la Repubblica di San Marino del 27 marzo 2012;
- e l'accordo del 7 dicembre 2004 tra la Comunità europea e la Repubblica di San Marino in materia di **tassazione dei redditi da risparmio** sotto forma di **pagamenti di interessi**.

Base giuridica

Nelle relazioni illustrative che accompagnano entrambe le proposte di decisione, la Commissione europea ne individua la base giuridica sostanziale nell'articolo 217 del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** che autorizza l'Unione a **L'Unione "concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci"**.

Con riguardo all'aspetto procedurale, la proposta di decisione relativa alla **conclusione dell'accordo** è individuata nell'**articolo 218, paragrafi 6, 7 e 8, secondo comma**, del **TFUE**. Il **paragrafo 6** dell'articolo 218 attribuisce al **Consiglio il potere di adottare la decisione sulla conclusione di un accordo di associazione**, su proposta del negoziatore e **previa approvazione del Parlamento europeo**, fatta eccezione per accordi che riguardino esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune. La Commissione europea menziona anche il **paragrafo 7** del medesimo articolo secondo il quale il Consiglio "può abilitare il negoziatore ad approvare a nome dell'Unione le modifiche dell'accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso". Infine, il **paragrafo 8** include gli accordi di associazione tra gli oggetti di votazioni all'unanimità da parte del Consiglio.

Per la proposta di decisione relativa alla **firma e applicazione provvisoria** la base giuridica è costituita dall'articolo 218, paragrafo 5, del medesimo trattato **TFUE**, che attribuisce al Consiglio, su proposta del negoziatore, il potere di adottare **"una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore"**. Anche in questo caso è richiamato il paragrafo che sugli **accordi di associazione** prescrive il voto all'**unanimità**.

Contenuto

L'accordo è composto di: **un accordo quadro; sette protocolli quadro; due protocolli degli Stati associati e 25 allegati tecnici di ciascun protocollo dello Stato associato**, contenenti tutti gli atti giuridici dell'UE che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo.

L'accordo quadro

L'accordo quadro delinea gli **elementi essenziali** della **futura associazione** tra l'UE e, rispettivamente, Andorra e San Marino, con la finalità di garantirne la **partecipazione a un mercato interno esteso omogeneo** – che comprende la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali - in **condizioni di concorrenza paritarie e nel rispetto delle medesime regole** ed istituire un quadro per sviluppare e promuovere il dialogo e la cooperazione in altri settori di interesse comune. L'accordo quadro prevede che **Andorra e San Marino** rispettino il **principio della non discriminazione in base alla nazionalità** sancito dal diritto dell'UE.

L'accordo quadro istituisce altresì un quadro istituzionale volto a garantire **l'omogeneità del mercato interno** e la **certezza del diritto**, anche a vantaggio di operatori economici e i cittadini.

Esso prevede la **possibilità di essere applicato** tra l'UE e uno degli Stati associati **in attesa del completamento della procedura di ratifica** per la sua entrata in vigore.

I protocolli quadro

I **sette protocolli quadro** sono volti a chiarire e precisare le disposizioni dell'accordo.

Tra questi, il **protocollo quadro 1** (sugli **adattamenti orizzontali**) contiene una serie di **norme generali**, anche per quanto riguarda il funzionamento di adattamenti specifici, compresi i periodi transitori e talune deroghe.

Si segnala in particolare il **protocollo quadro 3 sui servizi finanziari**, che prevede:

- che l'**accesso al mercato unico dei servizi finanziari** dell'UE venga **subordinato ad una valutazione** globale della **piena ed efficace attuazione dell'acquis dell'UE** nel **settore finanziario** e della solidità del quadro normativo e di vigilanza degli Stati associati;
- un **approccio scaglionato**, in base al quale gli Stati associati possono decidere di non chiedere l'accesso all'intero mercato interno dei servizi finanziari dell'UE per un periodo non superiore a 15 anni dall'entrata in vigore dell'accordo;
- l'adozione, da parte della Commissione europea per l'accesso al mercato, di una **raccomandazione positiva** che attesti che sono soddisfatte tutte le condizioni necessarie stabilite nel protocollo;
- la possibilità per l'UE di **sospendere l'accesso al mercato** qualora si riscontrino **carenze del quadro normativo o di vigilanza** di uno Stato associato;
- la **presenza locale** e la **prestazione di servizi** negli Stati associati;
- il **rispetto dell'acquis** in materia di **antiriciclaggio**, condizione essenziale per poter accedere al mercato dei servizi finanziari dell'UE;
- un **ruolo fondamentale delle autorità europee di vigilanza** nel processo di audit, al quale potranno partecipare le autorità competenti degli Stati membri dell'UE. Esse potranno inoltre esercitare la propria autorità nei confronti degli Stati associati e dei rispettivi settori dei servizi finanziari.

Gli altri protocolli quadro riguardano aspetti quali: a) l'attuazione delle **norme di concorrenza** applicabili alle imprese; b) l'organizzazione della **cooperazione nel settore statistico**; c) lo status del **comitato parlamentare di associazione**; d) le **procedure di arbitrato** ed e) gli **accordi vigenti**.

I due protocolli degli Stati associati

I protocolli degli Stati associati contengono disposizioni riguardanti **questioni strettamente bilaterali** (tra l'UE e uno degli Stati associati), ad esempio relative alla **cooperazione doganale**. Ciascun protocollo dello Stato associato è corredato di **25 allegati** recanti gli atti giuridici dell'UE che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo. Gli allegati comprendono vari **adattamenti settoriali** o **specifici** per tenere conto delle specificità di Andorra e San Marino derivanti dalle loro particolari relazioni di prossimità con i paesi confinanti, dalle loro dimensioni e dal numero relativamente esiguo dei loro abitanti. Gli allegati prevedono anche **periodi transitori** per il **recepimento, l'attuazione e l'applicazione** di taluni atti giuridici dell'UE da parte dei due paesi.

In particolare si richiamano le materie oggetto di alcuni allegati:

- allegato I **sicurezza alimentare e questioni veterinarie e fitosanitarie**;
- allegato II **regolamentazioni tecniche**, norme, prove e certificazioni;
- allegato III norme sulla **responsabilità per danno da prodotti difettosi**;
- allegato IV **energia**;
- allegato XXIII **diritto doganale**;
- allegato XXIV **agricoltura**.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#) la [proposta](#) di decisione relativa alla **conclusione** dell'accordo risulta in corso di esame presso il Parlamento danese, il Bundestag tedesco, il Saeima lettone e il Sejm polacco. Presso le medesime camere è in corso l'esame congiunto della [proposta](#) di decisione relativa alla **firma e applicazione provvisoria**.

