COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 17.7.2025
COM(2025) 407 final

2025/0225 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione, del protocollo di modifica dell'accordo tra l'Unione europea e il Principato di Andorra sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

La presente proposta riguarda la firma del protocollo di modifica dell'accordo tra l'Unione europea e il Principato di Andorra (Andorra) sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale[1] ("l'accordo").

L'accordo costituisce la base giuridica dello scambio automatico reciproco di informazioni finanziarie fra gli Stati membri dell'UE e Andorra, conformemente allo standard comune di comunicazione di informazioni (CRS) elaborato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). Il medesimo standard è attuato nell'Unione europea a norma della direttiva 2014/107/UE del Consiglio[2] (DAC2 - prima modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale[3] - DAC)[4].

Il 26 agosto 2022[5] sono state approvate a livello internazionale modifiche importanti del CRS, che si applicheranno a decorrere dal 1° gennaio 2026. La direttiva (UE) 2023/2226 del Consiglio[6] (DAC8) ha già attuato tali modifiche nell'Unione europea e si applicherà anch'essa a decorrere dal 1° gennaio 2026.

Le modifiche ampliano l'ambito di applicazione del CRS al fine di coprire i prodotti di moneta elettronica e le valute digitali delle banche centrali. Migliorano inoltre le procedure di adeguata verifica in materia fiscale e i risultati della comunicazione, al fine di incrementare l'utilizzabilità delle informazioni CRS per le amministrazioni fiscali e limitare gli oneri per le istituzioni finanziarie, ove possibile.

Per garantire che lo scambio automatico di informazioni finanziarie fra gli Stati membri dell'UE e Andorra sia allineato al CRS aggiornato e continui a svolgersi a norma di quest'ultimo a decorrere dalla data del 1° gennaio 2026, era necessario negoziare e concordare le corrispondenti modifiche dell'accordo.

Nel maggio 2018 ha iniziato ad applicarsi il regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati - "RGPD")[7].

Per garantire che l'accordo rispecchi tali aggiornamenti, era necessario eliminare i riferimenti alla direttiva 95/46/CE abrogata e sostituirli con riferimenti al regolamento (UE) 2016/679. Contemporaneamente sono stati aggiornati anche i riferimenti alla legislazione nazionale

---

1 GU L 157 del 26.6.2003, pag. 38; GU L 268 dell'1.10.2016, pag. 38.
2 GU L 359 del 16.12.2014, pag. 1.
3 GU L 64 dell'11.3.2011, pag. 1.
4 GU L 359 del 16.12.2014, pag. 1.
5 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, pagg. 62-102.
6 Direttiva (UE) 2023/2226 del Consiglio, del 17 ottobre 2023, che modifica la direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (GU L, 2023/2226, 24.10.2023).
7 GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

andorrana in materia di protezione dei dati. Tali modifiche riflettono inoltre la continuazione dell'applicazione della decisione di adeguatezza dell'UE relativa ad Andorra[8].

Il 21 maggio 2024 è stata adottata una decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati per la modifica dell'accordo relativo allo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale tra l'Unione europea e Andorra[9].

Si sono svolti diversi cicli di negoziati e un accordo provvisorio è stato raggiunto nell'aprile 2025. In seguito il progetto di testo del protocollo di modifica è stato siglato dai capi negoziatori il 18 giugno 2025.

Il Consiglio è stato costantemente informato dei progressi dei negoziati in sede di gruppo "Questioni fiscali" e di gruppo ad alto livello. In particolare, il testo del progetto di protocollo di modifica è stato condiviso e discusso con gli Stati membri prima di essere siglato. Il testo siglato è stato altresì condiviso con il Parlamento europeo.

La Commissione ritiene che siano stati raggiunti gli obiettivi stabiliti dal Consiglio nelle direttive di negoziato e che il testo negoziato sia accettabile per l'Unione.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La modifica dell'accordo è stata negoziata in linea con le direttive di negoziato globali adottate dal Consiglio il 21 maggio 2024.

Il protocollo di modifica negoziato garantisce che l'accordo esistente tra l'Unione europea e Andorra rimanga allineato alla legislazione dell'Unione nello stesso settore, in particolare alla DAC quale modificata dalla DAC8.

Quest'ultima direttiva include fra l'altro le più recenti modifiche del CRS dell'OCSE. Alla luce della stretta relazione esistente fra l'Unione europea e Andorra in tale settore, è importante potenziare nello stesso modo la cooperazione amministrativa con le rispettive autorità fiscali nell'ambito dello scambio automatico di informazioni finanziarie. L'aggiornamento tempestivo dell'accordo garantisce un proseguimento efficace e senza soluzione di continuità di detta cooperazione amministrativa oltre il 1° gennaio 2026.

Le modifiche dell'accordo tengono anche conto delle politiche dell'Unione nel settore della lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, in quanto le attività di adeguata verifica della clientela che devono essere eseguite dalle istituzioni finanziarie per raccogliere le informazioni finanziarie oggetto di scambio a norma dell'accordo saranno sostanzialmente allineate a quelle che le medesime istituzioni finanziarie sono tenute a svolgere in quanto soggetti obbligati nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione europea istituito per lottare contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

---

8 Decisione 2010/625/UE della Commissione, del 19 ottobre 2010, ai sensi della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adeguata protezione dei dati personali ad Andorra.

9 Decisione (UE) 2024/1489 del Consiglio, del 21 maggio 2024, che autorizza l'avvio dei negoziati intesi a modificare gli accordi relativi allo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale fra l'Unione europea e, rispettivamente, la Confederazione svizzera, il Principato del Liechtenstein, il Principato di Andorra, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino.

Il protocollo di modifica tiene inoltre conto delle politiche dell'Unione nel settore del rispetto dei diritti fondamentali, in particolare la protezione dei dati personali nel caso di trasferimento di tali dati verso paesi non UE e non SEE.

Quanto alle parti riguardanti il CRS, l'accordo stesso contempla, all'articolo 8, una disposizione che impone alle parti contraenti di consultarsi ogniqualvolta sia adottata a livello dell'OCSE una modifica importante di uno degli elementi del CRS. L'articolo prevede inoltre che, a seguito di tali consultazioni, l'accordo possa essere modificato mediante un protocollo tra le parti contraenti. Poiché importanti modifiche del CRS sono state approvate in sede OCSE il 26 agosto 2022 e conformemente alla competenza esclusiva dell'Unione derivante dall'accordo vigente, il protocollo di modifica attua tutte le modifiche necessarie per rispecchiare le corrispondenti modifiche del CRS. L'attuazione di tali modifiche nell'Unione è stata disposta mediante la direttiva (UE) 2023/2226 del Consiglio.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

Considerato che la finalità e le componenti principali dell'accordo sono il miglioramento della cooperazione amministrativa nel settore dell'imposizione diretta, la base giuridica sostanziale è costituita dall'articolo 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Poiché l'articolo 115 TFUE richiede l'unanimità per un atto dell'Unione, la base giuridica procedurale per la conclusione del presente protocollo di modifica dovrebbe includere l'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE. La base giuridica procedurale della proposta di decisione di autorizzare la firma dell'accordo previsto è pertanto l'articolo 218, paragrafo 5, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE.

• Competenza dell'Unione

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'Unione ha competenza esclusiva quando un accordo può incidere su norme comuni o modificarne la portata[10]. Tale giurisprudenza è stata sancita dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE. L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE dispone che, oltre ai settori di competenza esclusiva dell'Unione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, TFUE, l'Unione "ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata".

• Proporzionalità

Il protocollo di modifica rispetta il principio di proporzionalità e non va al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo di aggiornare l'accordo, vale a dire integrare le modifiche dello standard comune di comunicazione di informazioni che hanno effetto a decorrere dal 1° gennaio 2026. Tali modifiche consentiranno agli Stati membri di proseguire lo scambio automatico di informazioni finanziarie con Andorra in modo ininterrotto e in linea con i nuovi requisiti del CRS, già integrati nella DAC8.

[10] Parere 3/15 della Corte, ECLI:EU:C:2017:114, punto 118 e giurisprudenza ivi citata.

- **Scelta dell'atto giuridico**

L'articolo 218, paragrafo 5, TFUE prevede che la Commissione o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentino proposte al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza la firma e, se del caso, l'applicazione provvisoria di un accordo internazionale. Tenuto conto dell'oggetto dell'accordo previsto, è opportuno che la Commissione presenti una proposta in tal senso.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazione d'impatto**

Secondo lo strumento n. 7 del pacchetto di strumenti "Legiferare meglio"[11], non è necessaria una valutazione d'impatto, fra l'altro, quando la Commissione non dispone di margine di scelta in materia.

Questa condizione è soddisfatta nel caso di specie, in quanto le modifiche degli accordi esistenti per quanto riguarda lo scambio automatico di informazioni finanziarie sono pienamente in linea con le modifiche del CRS concordate a livello dell'OCSE e già integrate nel diritto dell'UE mediante la DAC8. Infine, le modifiche relative alla protezione dei dati mirano semplicemente ad aggiornare i riferimenti alla legislazione dell'UE e di Andorra in materia.

- **Diritti fondamentali**

Il previsto protocollo di modifica dell'accordo rispetterà i valori fondamentali dell'Unione europea sanciti all'articolo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Le modifiche previste riguardano i seguenti punti:

1. *Modifiche volte a garantire che lo scambio automatico di informazioni finanziarie fra gli Stati membri e Andorra nell'ambito dell'accordo vigente sia allineato al CRS aggiornato e continui a svolgersi a norma di quest'ultimo a decorrere dalla data del 1° gennaio 2026.*

Le modifiche previste ampliano l'ambito di applicazione della comunicazione per includervi nuovi prodotti finanziari digitali, quali i Prodotti Specificati di Moneta elettronica e le Valute Digitali della Banca Centrale. Nel contempo e al fine di migliorare l'affidabilità e l'uso delle informazioni scambiate, le modifiche introducono obblighi di comunicazione più dettagliati e procedure rafforzate di adeguata verifica in materia fiscale. Tali obblighi modificati in materia di comunicazione e scambio di informazioni sono previsti agli articoli 2-3 e all'allegato I. Si applicheranno a decorrere dal 1° gennaio 2026.

---

11 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

Le modifiche contengono inoltre disposizioni volte a garantire un'interazione efficiente tra il CRS e il Quadro distinto per la comunicazione di informazioni in materia di cripto-attività (CARF) elaborato dall'OCSE[12]. Tali disposizioni consentono di limitare i casi di duplicazione delle comunicazioni, mantenendo nel contempo la massima flessibilità operativa delle Istituzioni Finanziarie Tenute alla Comunicazione altresì soggette agli obblighi previsti dal CARF. Tali disposizioni si applicano unicamente a decorrere dalla data in cui Andorra inizia ad applicare il CARF con tutti gli Stati membri.

2. Aggiornamento del riferimento giuridico alla legislazione in materia di protezione dei dati

Tutti i riferimenti alla direttiva 95/46/CE sono stati sostituiti da riferimenti al regolamento generale sulla protezione dei dati.

Nel contempo il riferimento giuridico alla legislazione nazionale di Andorra in materia di protezione dei dati è stato aggiornato mediante la legge qualificata 29/2021 relativa alla protezione dei dati personali (llei de protecció de dades personals).

- **Firma e testo del protocollo di modifica**

Il testo del protocollo di modifica è presentato al Consiglio unitamente alla presente proposta. Il testo delle dichiarazioni congiunte è presentato unitamente alla presente proposta.

A norma dei trattati, spetta alla Commissione assicurare la firma del protocollo di modifica, con riserva della sua conclusione in data successiva.

[12] https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, pagg. 8-61.

2025/0225 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione, del protocollo di modifica dell'accordo tra l'Unione europea e il Principato di Andorra sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 115, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5, e l'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) L'accordo tra l'Unione europea e il Principato di Andorra sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale[1] ("l'accordo") ha rafforzato l'assistenza reciproca in materia fiscale tra le parti contraenti e migliorato l'adempimento fiscale internazionale.

(2) Importanti modifiche allo standard comune di comunicazione di informazioni (CRS) sono state approvate a livello internazionale il 26 agosto 2022[2] e sono state introdotte nella legislazione dell'Unione con la modifica della direttiva 2011/16/UE del Consiglio mediante la direttiva (UE) 2023/2226 del Consiglio[3].

(3) Il 21 maggio 2024 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con il Principato di Andorra per una modifica dell'accordo volta a rispecchiare le modifiche del CRS approvate a livello internazionale. I negoziati si sono conclusi positivamente con la sigla del protocollo di modifica dell'accordo tra l'Unione europea e il Principato di Andorra sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale ("il protocollo di modifica dell'accordo").

(4) Il protocollo di modifica dell'accordo amplia l'ambito di applicazione della comunicazione per il CRS per includervi nuovi prodotti finanziari digitali, quali i Prodotti Specificati di Moneta Elettronica e le Valute Digitali della Banca Centrale, introducendo nel contempo obblighi di comunicazione più dettagliati e procedure rafforzate di adeguata verifica in materia fiscale. Esso aggiorna altresì i riferimenti alla legislazione in materia di protezione dei dati delle parti contraenti.

---

1 GU L 157 del 26.6.2003, pag. 38; GU L 268 dell'1.10.2016, pag. 38.

2 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, pagg. 62-102.

3 Direttiva (UE) 2023/2226 del Consiglio, del 17 ottobre 2023, che modifica la direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale (GU L, 2023/2226, 24.10.2023) http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2226/oj

(5) È pertanto opportuno che il protocollo di modifica dell'accordo sia firmato a nome dell'Unione e che siano approvate le dichiarazioni congiunte accluse.

(6) Conformemente all'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, il garante europeo della protezione dei dati è stato consultato,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È autorizzata la firma, a nome dell'Unione, del protocollo di modifica dell'accordo tra l'Unione europea e il Principato di Andorra sullo scambio automatico di informazioni finanziarie per migliorare l'adempimento fiscale internazionale, con riserva della conclusione di tale protocollo di modifica[4].

Articolo 2

Sono approvate la dichiarazione congiunta delle parti contraenti relativa all'entrata in vigore del protocollo di modifica, la dichiarazione congiunta delle parti contraenti relativa all'accordo e agli allegati e la dichiarazione congiunta delle parti contraenti relativa all'articolo 5 dell'accordo.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

[4] Il testo del protocollo di modifica dell'accordo è pubblicato nella GU L, […]