COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 1.4.2015
COM(2015) 144 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

concernente l'attuazione del regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali

1° gennaio 2011 – 31 dicembre 2013

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

concernente l'attuazione del regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali

1° gennaio 2011 – 31 dicembre 2013

Indice

1. sintesi 4
2. Introduzione 5
3. Contesto del regolamento 6
3.1. Contesto europeo 6
3.2. Contesto internazionale 8
4. Sviluppi concreti per quanto riguarda la normativa 9
5. Dati statistici concernenti l'attuazione da parte degli Stati membri 9
5.1. Utilizzo della licenza normale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione 9
5.2. Utilizzo della licenza aperta specifica ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione 9
5.3. Utilizzo della licenza aperta generale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione 10
5.4. Licenze normali negate 10
5.5. Spedizioni non conformi alla normativa 10
6. Sfide per il futuro 11
6.1. Utilizzo di sistemi elettronici 11
6.2. Interpretazione delle categorie di beni culturali 11
6.3. Cooperazione tra autorità 12
6.4. Adeguatezza dei valori 12
6.5. Importazione di beni culturali nell'Unione 13
7. Conclusioni 13

1. SINTESI

La presente relazione sull'attuazione del regolamento (CE) n. 116/2009 relativo all'esportazione di beni culturali ("regolamento di base") fornisce informazioni in merito all'uso delle licenze di esportazione dei beni culturali nell'ambito del quadro istituito dal regolamento di base e dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012 della Commissione. La relazione si basa sui dati forniti dagli Stati membri in risposta a un questionario sull'utilizzo delle licenze di esportazione. La relazione si riferisce al periodo 2011-2013 ma illustra anche alcuni sviluppi osservati all'inizio del 2014.

I dati riportati si riferiscono a tre tipi di licenze di esportazione: licenze normali, licenze aperte specifiche e licenze aperte generali.

Nel periodo 2011-2013 sono state complessivamente rilasciate 24 564 licenze normali, principalmente da parte del Regno Unito e dell'Italia.

Le licenze aperte specifiche sono rilasciate per la ripetuta esportazione temporanea di uno specifico bene culturale da parte di una determinata persona o di un determinato ente. Nel periodo in esame sono state complessivamente rilasciate 946 licenze aperte specifiche a un totale di 588 persone o enti. Per oltre il 90% queste licenze sono state rilasciate da Regno Unito, Paesi Bassi e Polonia.

Le licenze aperte generali coprono le esportazioni temporanee di beni culturali appartenenti alla collezione permanente di un museo o di altre istituzioni. Nel periodo in esame sono state complessivamente rilasciate 472 licenze di questo tipo da cinque Stati membri; di queste l'84% proveniva dalla Spagna.

La licenza normale è stata negata in 318 casi, principalmente per il fatto che il bene culturale in questione era considerato appartenere al "patrimonio nazionale". Nel periodo in esame sono state individuate 147 spedizioni non conformi, in prevalenza segnalate dalla Francia e dai Paesi Bassi (93% del totale).

La relazione fornisce inoltre informazioni sulle iniziative attuali e sulle sfide future, quali l'eventuale introduzione di una banca dati online delle licenze di esportazione rilasciate, che sarebbe collegata mediante interfaccia ai sistemi di sdoganamento nazionali, l'interpretazione delle categorie problematiche di beni culturali di cui all'allegato I del regolamento di base, la cooperazione tra le autorità, l'adeguatezza dei valori e l'assenza di controlli per quanto riguarda l'importazione di beni culturali.

2. INTRODUZIONE

Ai sensi del regolamento (CE) n.116/2009 del Consiglio[1], del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali (versione codificata) (il "regolamento di base"), l'esportazione di taluni beni culturali al di fuori del territorio doganale dell'Unione europea (UE) è subordinata alla presentazione di una licenza di esportazione. Il regolamento, inoltre, garantisce che le esportazioni di beni culturali siano sottoposte a controlli uniformi alle frontiere esterne dell'Unione. L'allegato I contiene informazioni sulle categorie e sui requisiti in termini di età e/o valore dei beni culturali che rientrano nel campo di applicazione del regolamento di base.

Le licenze di esportazione sono rilasciate da un'autorità competente dello Stato membro sul cui territorio si trova lecitamente il bene culturale. Scopo dei controlli doganali è garantire che i beni culturali possano lasciare il territorio doganale dell'Unione soltanto se accompagnati da una licenza di esportazione valida. Ciò dovrebbe assicurare un elevato grado di tutela dei beni culturali nel mercato interno.

Ai sensi del regolamento di base, la Commissione trasmette periodicamente al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'attuazione del regolamento. La prima relazione, a norma del regolamento n. 3911/92 del Consiglio, era stata trasmessa nel 2000[2], mentre la seconda relazione, redatta ai sensi dell'articolo 10 del regolamento di base, è stata presentata nel 2011[3].

Dopo circa 20 anni di esperienza nell'attuazione dei regolamenti relativi all'esportazione di beni culturali, la presente relazione interessa un periodo di tre anni compreso tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2013 ma illustra anche alcuni sviluppi osservati all'inizio del 2014.

La relazione attinge alle informazioni fornite dagli Stati membri in risposta a un questionario per la raccolta di dati statistici sull'utilizzo delle licenze[4]. La relazione riflette l'importante lavoro condotto in collaborazione con gli Stati membri durante il suddetto periodo.

3. CONTESTO DEL REGOLAMENTO

3.1. Contesto europeo

Il sistema istituito a livello dell'Unione dal regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio per l'esportazione di beni culturali è inteso a integrare altri strumenti e

---

1 Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali (versione codificata) (GU L 39 del 10.2.2009, pag. 1). Tale regolamento ha sostituito il regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, relativo all'esportazione di beni culturali (GU L 395 del 31.12.1992, pag. 1), in vigore dal 30 marzo 1993.

2 Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sull'applicazione del regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali e della direttiva 93/7/CEE del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (COM(2000) 325 definitivo del 25.5.2000).

3 Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo concernente l'attuazione del regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali, 1° gennaio 2000 – 31 dicembre 2010 (COM(2011)382 del 27.6.2011).

4 Risposte fornite da 26 Stati membri (BE, BG, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK).

iniziative per la protezione dei beni culturali. Di seguito sono evidenziati alcuni esempi di azioni correlate a livello dell'Unione.

Restituzione dei beni culturali

Nel 2009 la Commissione ha istituito, nell'ambito del comitato per l'esportazione e la restituzione dei beni culturali (il "comitato"), un gruppo di lavoro *ad hoc* incaricato di individuare i problemi posti dall'applicazione della direttiva 93/7/CEE[5] e di prospettare possibili soluzioni. Nel 2011 il gruppo era giunto alla conclusione che fosse necessario rivedere la direttiva per renderla più efficace come strumento per la restituzione dei beni del patrimonio nazionale. Il gruppo aveva inoltre concluso che fosse necessario predisporre meccanismi atti a facilitare la cooperazione amministrativa e la consultazione tra le autorità centrali. Tali conclusioni sono state confermate dalla quarta relazione della Commissione concernente la valutazione dell'applicazione della direttiva 93/7/CEE[6].

A seguito di una consultazione pubblica e di una valutazione d'impatto, il 30 maggio 2013 è stata presentata dalla Commissione una proposta di rifusione della direttiva 93/7/CEE[7], che ha condotto all'adozione, il 15 maggio 2014, della direttiva 2014/60/UE.[8] Le nuove disposizioni si applicano dal 19 dicembre 2015.

La nuova direttiva consentirà la restituzione di qualsiasi bene culturale[9] che uno Stato membri individui come bene del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, nell'intento di tutelare in modo più efficace il patrimonio culturale degli Stati membri. A tale scopo le autorità centrali incaricate di applicare la direttiva negli Stati membri sono tenute a collaborare e a scambiarsi informazioni sui beni culturali usciti illecitamente attraverso l'uso del sistema di informazione del mercato interno (IMI)[10].

Mobilità delle collezioni

A marzo del 2011 è stato istituito un gruppo di lavoro per la mobilità delle collezioni nell'ambito del piano di lavoro per la cultura 2011-2014 del Consiglio[11], che si inserisce nel contesto dell'attuazione dell'agenda europea per la cultura[12]. A

---

5 Direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (GU L 74 del 27.3.1993, pag. 74), modificata dalla direttiva 96/100/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 febbraio 1997 (GU L 60 dell'1.3.1997, pag. 59) e dalla direttiva 2001/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001 (GU L 187 del 10.7.2001, pag. 43). Nel frattempo tale direttiva è stata sostituita dalla direttiva 2014/60/UE (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 1). Cfr. anche la nota 8.

6 Per maggiori informazioni, si rinvia alla quarta relazione sull'applicazione della direttiva 93/7/CEE del Consiglio, COM(2013)310 del 30.5.2013.

7 COM(2013)311 del 30.5.2013.

8 Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (Rifusione). Cfr. anche la nota 5.

9 La direttiva 93/7/CEE comprendeva un allegato, contenente l'elenco delle categorie di beni culturali, che era identico all'allegato I del regolamento di base; nella nuova direttiva questo allegato non è più presente.

10 L'IMI è stato formalmente istituito dal regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione ("regolamento IMI").

11 GU C 325 del 2.12.2010, pag. 1.

12 Risoluzione del Consiglio, del 16 novembre 2007, su un'agenda europea per la cultura (GU C 287 del 29.11.2007, pag. 1).

settembre del 2012 il gruppo di lavoro ha presentato una relazione e un "tookit" (serie di strumenti) sulle indicazioni pratiche per ridurre il costo di gestione dei prestiti di beni culturali tra gli Stati membri.

Traffico illecito di beni culturali

La Commissione ha finanziato uno studio sulla prevenzione e il contrasto del traffico illecito di beni culturali[13]; la relazione conclusiva è stata presentata a ottobre del 2011[14]. La relazione ha individuato gli attuali ostacoli, di ordine giuridico e operativo, alla prevenzione e al contrasto del traffico illecito di beni culturali, quali la difficoltà per gli Stati membri di scambiarsi informazioni e la necessità di prevedere una formazione specifica per i funzionari doganali ai fini dell'individuazione delle merci sospette. La relazione raccomanda alla Commissione di creare un servizio di coordinamento che avrà il compito di facilitare i contatti tra le autorità coinvolte e di organizzare attività di formazione rivolte ai funzionari.

A dicembre del 2011 nelle sue conclusioni sulla prevenzione e il contrasto dei reati a danno dei beni culturali[15] il Consiglio ha raccomandato, tra l'altro, agli Stati membri di rafforzare la cooperazione tra i funzionari delle autorità responsabili dell'applicazione della legge, le autorità responsabili della cultura e le organizzazioni private.

Inoltre a ottobre del 2012 una risoluzione del Consiglio ha creato una rete informale di autorità incaricate dell'applicazione della legge ed esperti competenti nel settore dei beni culturali (EU CULTNET)[16]. Il principale obiettivo di tale rete è facilitare lo scambio di informazioni relative alla prevenzione del traffico illecito di beni culturali, ad esempio individuare e mettere in comune le informazioni non operative sulle reti criminali sospettate di essere coinvolte nel traffico illecito e le informazioni relative agli ostacoli alla cooperazione transfrontaliera. Le autorità doganali sono state invitate a partecipare alla rete a motivo della loro competenza in materia di monitoraggio e di controllo della circolazione dei beni culturali che attraversano le frontiere esterne dell'Unione europea.

A novembre del 2011 Italia, Malta, Grecia e Cipro hanno condotto l'operazione doganale congiunta ("ODC") COLOSSEUM[17], in collaborazione con l'Organizzazione mondiale delle dogane - Ufficio di collegamento dell'Intelligence della regione Europa occidentale (RILO WE) e con la partecipazione di altri 17 paesi[18]. Nel corso dell'operazione, durata dieci giorni, quattro Stati membri hanno sequestrato beni culturali usciti illecitamente (Italia, Malta, Grecia e Paesi Bassi hanno effettuato ciascuno un sequestro, per un totale di 134 opere d'arte).

L'ODC ODYSSEUS, realizzata nella prima metà del 2014, ha riguardato le frodi a danno di beni culturali nella regione del Mediterraneo. 19 Stati membri[19] sono stati invitati a partecipare all'operazione. Le due fasi operative si sono concentrate sulla raccolta di dati relativi all'individuazione e al sequestro di partite illegali di beni

---

13 La relazione è stata redatta per la DG Affari interni della Commissione nell'ambito del contratto HOME/2009/ISEC/PR/019-A2.

14 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/crime_prevention_en.htm.

15 17541/11 ENFOPOL 415 CULT 111 ENFOCUSTOM 143.

16 14232/12 ENFOPOL 292 CULT 116 ENFOCUSTOMS 93.

17 10515/1/12 REV 1 ENFOCUSTOMS 45 ENFOPOL 159.

18 BE, BG, CZ, DE, ES, IT, LU, HU, NL, AT, RO, SK e Russia, Svizzera, Turchia, Ucraina e USA.

19 BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, MT, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, UK.

culturali e sul rafforzamento dei controlli. La relazione finale sarà pubblicata a marzo del 2015.

A dicembre del 2013 il Consiglio ha adottato un regolamento che impone restrizioni alla circolazione dei beni culturali rimossi dalla Siria[20]. L'elenco degli oggetti cui si applicano le misure restrittive è identico a quello contenuto nel regolamento di base.

La Commissione ha inoltre finanziato un progetto dell'ICOM volto a istituire un osservatorio internazionale sul traffico illecito di beni culturali[21]. L'Osservatorio è stato creato in risposta all'assenza di statistiche centralizzate e alla mancanza di informazioni disponibili valide riguardo al traffico illecito di beni culturali. L'Osservatorio intende raccogliere informazioni provenienti da varie fonti e utilizzarle per la stesura della prima relazione mondiale, volta a contribuire allo scambio di informazioni tra gli Stati membri e ad accrescere le conoscenze dei funzionari. Il sito web dedicato è stato avviato ad aprile del 2014[22].

3.2. Contesto internazionale

A livello internazionale gli strumenti più pertinenti per quanto riguarda l'esportazione di beni culturali sono la convenzione UNESCO del 1970[23] e la convenzione UNIDROIT del 1995[24]. La convenzione UNESCO del 1970 è stata finora ratificata da 23 Stati membri dell'Unione; ad oggi vi hanno aderito 127 Stati. Soltanto 14 Stati membri dell'UE hanno ratificato la convenzione UNIDROIT del 1995.

A marzo del 2014 è stata varata un'operazione congiunta tra l'UNESCO e l'Unione europea per arrestare la perdita del patrimonio culturale che sta avendo luogo in Siria. Il progetto *Emergency Safeguarding of the Syrian Heritage*[25] mira a rafforzare l'assistenza tecnica e lo sviluppo di capacità a favore dei portatori di interesse e dei beneficiari nazionali, comprese attività di formazione rivolte ai funzionari doganali e di polizia in Siria e nei paesi limitrofi.

4. SVILUPPI CONCRETI PER QUANTO RIGUARDA LA NORMATIVA

Il regolamento di attuazione (CEE) n. 752/93 originario è stato abrogato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012 della Commissione (il "regolamento di esecuzione"). Tale regolamento prevede tre tipi di licenze di esportazione (licenza normale, licenza aperta specifica e licenza aperta generale) e stabilisce le norme per la loro applicazione. A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento di base, gli elenchi più recenti delle autorità competenti

---

20 Regolamento (UE) n. 1332/2013 del Consiglio, del 13 dicembre 2013, che modifica il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria (GU L 335 del 14.12.2013, pag. 3).

21 HOME/2011/ISEC/AG/2607.

22 http://obs-traffic.museum/

23 Convenzione UNESCO concernente le misure da prendere per impedire e vietare l'importazione, l'esportazione e i trasferimenti illeciti di beni culturali, Parigi 14 novembre 1970, ratificata dai seguenti Stati membri: BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, HU, NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK.

24 Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, Roma, 24 giugno 1995, ratificata dai seguenti Stati membri: DK, EL, ES, HR, IT, CY, LT, HU, PT, RO, SI, SK, FI, SE.

25 http://www.unesco.org/new/en/safeguarding-syrian-cultural-heritage/international-initiatives/emergency-safeguarding-of-syria-heritage/

per il rilascio delle licenze di esportazione[26] sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale a marzo del 2014, mentre l'elenco degli uffici doganali abilitati a espletare le formalità di esportazione[27] è stato pubblicato un mese prima. Inoltre il comitato per l'esportazione e la restituzione dei beni culturali, istituito ai sensi dell'articolo 8 del regolamento di base, si è riunito tre volte nel periodo in esame e una volta all'inizio del 2014.

5. DATI STATISTICI CONCERNENTI L'ATTUAZIONE DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI

5.1. Utilizzo della licenza normale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione

Una licenza normale è di regola utilizzata per tutte le esportazioni soggette al regolamento di base.

Nell'allegato 1 figura un riepilogo del numero di licenze normali rilasciate dagli Stati membri[28]. Il numero totale è passato da 21 498 nel 2011 a 24 564 nel 2013 (+ 14%). Questi dati annuali sono inoltre superiori alla media riferita al periodo precedente (2000–2010).

L'allegato 1 indica inoltre la percentuale del numero totale di licenze rilasciate corrispondente ai singoli Stati membri[28]. I dati rivelano che l'esportazione di beni culturali dall'Unione europea è ampiamente concentrata in due Stati membri: l'Italia, con il 37-40% e il Regno Unito, con il 33-36% per il periodo 2011-2013. Tali paesi sono seguiti da Francia (12-13%), Germania (4-5%), Austria (2-3%), Spagna (1-3%), Portogallo, Paesi Bassi e Belgio (1% ciascuno).

5.2. Utilizzo della licenza aperta specifica ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione

Una licenza aperta specifica copre la ripetuta esportazione temporanea di uno specifico bene culturale da parte di una determinata persona o ente.

Nell'allegato 2 figura un riepilogo del numero di licenze aperte specifiche che erano in circolazione negli Stati membri[28]. Il numero totale è passato da 261 nel 2011 a 365 nel 2013 (+ 40%). Tuttavia non si delinea una chiara tendenza, in quanto i dati riferiti al periodo precedente (2000–2010) indicano notevoli oscillazioni annuali. Ad ogni modo il numero di licenze è piuttosto modesto.

I dati rivelano che questo tipo di licenza è stato utilizzato soltanto da sette Stati membri (Francia, Cipro, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia e Regno Unito). Tra questi, i paesi che hanno rilasciato il maggior numero di licenze sono Regno Unito (33%), Paesi Bassi (30%) e Polonia (28% nel periodo 2011-2013).

Nell'allegato 3 figura il numero di persone o enti in possesso di una licenza aperta specifica.

---

[26] GU C 72 dell'11.3.2014, pag. 16 (la rettifica della versione croata è stata pubblicata nella GU C 205 del 2.7.2014, pag. 27).

[27] GU C 40 dell'11.2.2014, pag. 6.

[28] Dati forniti da 26 Stati membri, cfr. la nota 4. Tuttavia dai dati comparabili del periodo 2000-2010 emerge che le informazioni mancanti non cambierebbero le conclusioni tratte per il periodo in esame.

5.3. Utilizzo della licenza aperta generale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione

Una licenza aperta generale copre le esportazioni temporanee di beni culturali appartenenti alla collezione permanente di un museo o di un'altra istituzione.

Nell'allegato 4 figura un riepilogo del numero di licenze aperte generali in circolazione negli Stati membri[28]. Il volume è piuttosto contenuto (141 licenze nel 2011, 172 licenze nel 2012 e 159 licenze nel 2013).

I dati rivelano che questo tipo di licenza è stato utilizzato soltanto da cinque Stati membri (Bulgaria, Spagna, Cipro, Polonia e Slovenia). La Spagna ha rilasciato il numero di licenze di gran lunga più elevato (84% del totale).

5.4. Licenze normali negate

Nell'allegato 5 figura un riepilogo del numero di domande di licenza normale respinte dalle autorità competenti[28]. Soltanto sette Stati membri hanno segnalato casi di licenze negate; dei 318 casi complessivi, il 72% riguardava l'Italia e il 25% la Spagna.

La mancata concessione della licenza era generalmente motivata dal fatto che l'oggetto da esportare era considerato appartenere al patrimonio nazionale dello Stato membro interessato.

Il numero di casi in cui sono state presentate domande incomplete non è incluso nei dati riportati, poiché solitamente in una simile evenienza le autorità emittenti non negano il rilascio della licenza ma offrono ai richiedenti la possibilità di fornire la documentazione mancante.

Il numero di licenze negate nell'UE è molto modesto rispetto al numero totale delle licenze rilasciate (0,4%). Nel periodo precedente (2000–2010) era stata riscontrata una percentuale analoga.

5.5. Spedizioni non conformi alla normativa

L'allegato 6 indica il numero di spedizioni risultate non conformi alle norme applicabili[29]. Gli Stati membri hanno complessivamente segnalato 147 casi nell'arco dei tre anni, un numero molto modesto rispetto al totale delle licenze rilasciate (pari allo 0,2% del totale delle licenze). La maggioranza dei casi (136 su un totale di 147 casi) si è concentrata in due Stati membri (Francia e Paesi Bassi).

Gli Stati membri hanno riferito che le spedizioni non conformi sono state generalmente individuate dalle loro autorità doganali o di polizia e che ad esse è stato dato seguito, a seconda delle circostanze del caso concreto e della legislazione nazionale applicabile, dalle autorità competenti, dalla polizia e dalle autorità giudiziarie.

6. SFIDE PER IL FUTURO

Nel corso del periodo in esame sono state condotte discussioni approfondite su una serie di temi fondamentali che incidono sul futuro del sistema attuale. Le riunioni del

[29] I dati si riferiscono a 25 Stati membri (BG, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK).

comitato hanno costituito una piattaforma adeguata per lo scambio di idee e la proposta di azioni concrete.

6.1. Utilizzo di sistemi elettronici

Nella grande maggioranza degli Stati membri non è ancora possibile avvalersi di formulari elettronici per presentare una domanda di licenza di esportazione. Ad eccezione della Spagna, persino negli Stati membri in cui esistono formulari elettronici, la domanda vera e propria deve essere presentata su supporto cartaceo. Le licenze elettroniche non sono pertanto disponibili in tutti gli Stati membri, se si eccettua la Spagna. In Spagna la licenza ottenuta mediante procedimento elettronico deve comunque essere stampata o scaricata ai fini della presentazione alle autorità doganali.

La possibilità di mettere a punto un sistema elettronico a livello dell'Unione per il rilascio delle licenze di esportazione è stata ampiamente discussa nel corso del periodo in esame. Nel 2011 la Francia ha proposto di sondare la possibilità di introdurre un servizio online, che potrebbe comunicare tramite interfaccia con i sistemi di sdoganamento nazionali. Nel 2012 8 Stati membri hanno partecipato a un incontro dedicato alla discussione di questo tema.

Gli Stati membri hanno convenuto che l'eventuale messa a punto in futuro di una banca dati comune potrebbe apportare notevoli vantaggi, che sarebbero nettamente superiori ai potenziali problemi ravvisati. È stata tuttavia sottolineata la mancanza di finanziamenti.

Alla luce dei limiti attuali la Commissione ha concluso che il progetto è ancora premature, ma ha invitato la Francia, l'Italia e il Regno Unito (i paesi che rilasciano il maggior numero di licenze) a proporre idee più concrete. Questi Stati membri si sono confrontati sul tema e dovrebbero presentare a breve le proprie conclusioni.

6.2. Interpretazione delle categorie di beni culturali

Non è sempre facile classificare specifici beni in una delle categorie di beni culturali di cui all'allegato I del regolamento di base. Le decisioni adottate a riguardo dai vari Stati membri possono essere diverse. La descrizione di ciascuna categoria è talvolta poco chiara e si presta pertanto a interpretazioni discordanti.

A seguito delle discussioni condotte in occasione delle riunioni del comitato, si è deciso di istituire un gruppo di lavoro per l'interpretazione delle categorie, composto da rappresentanti della Commissione e di vari Stati membri. Il gruppo di lavoro è stato incaricato di elaborare orientamenti per l'interpretazione di alcune categorie problematiche, anche con riguardo a determinati tipi di beni che pongono particolari difficoltà di classificazione (monete, icone, fossili). L'attività del gruppo di lavoro, che si è riunito due volte nel 2013, si è svolta anche attraverso sottogruppi e scambi di corrispondenza.

Il gruppo di lavoro ha concluso che un'interpretazione comune non risolverebbe tutti i problemi. Potrebbe invece essere necessario riesaminare la formulazione di alcune categorie, eliminare una categoria o aggiungerne una nuova. Riconoscendo che la modifica dell'allegato I comporterebbe la revisione dell'intero regolamento, il gruppo di lavoro ha convenuto di proseguire i lavori relativi all'interpretazione evidenziando semplicemente alcuni aspetti meritevoli di revisione: la classificazione delle icone, la classificazione di singole monete e di singoli beni aventi interesse paleontologico, la definizione di "collezioni" e la portata della categoria 15.

6.3. Cooperazione tra autorità

Per la corretta attuazione del regolamento è indispensabile il contributo di varie autorità, ovvero non soltanto le autorità culturali e le autorità doganali ma anche la polizia. È essenziale che le autorità collaborino apertamente e in maniera attiva e che comprendano i punti di vista, i vincoli e le esigenze reciproci.

Le discussioni in seno al comitato hanno posto particolare accento su tale aspetto. L'iniziativa ha preso il via con la presentazione, da parte dell'Austria, della legislazione doganale nazionale pertinente. Successivamente i Paesi Bassi, l'Ungheria e l'Italia hanno illustrato alcuni esempi di efficace cooperazione tra le autorità. Tutti gli Stati membri sono stati invitati a esporre le proprie esperienze, contribuendo così ad una migliore comprensione del tema affrontato.

Gli interventi hanno dimostrato che la cooperazione tra le autorità nei Paesi Bassi, in Ungheria e in Italia si basa su accordi quadro o multilaterali tra i ministeri competenti. La cooperazione è realizzata attraverso attività di formazione specifiche rivolte ai funzionari doganali, scambi di informazioni riguardanti gli indicatori di rischio o i profili di rischio, la partecipazione a operazioni comuni finalizzate a individuare merci illecite e l'assistenza nell'identificazione dei beni culturali.

Tale iniziativa proseguirà in futuro e potrà eventualmente condurre all'elaborazione di buone pratiche. È emerso un consenso sulla necessità di elaborare anche strumenti che consentano un'efficace cooperazione tra le autorità competenti dei vari Stati membri.

6.4. Adeguatezza dei valori

L'allegato I del regolamento di base fissa i valori applicabili alla maggioranza delle categorie[30] di beni culturali ivi elencate. Per i beni che rientrano in tali categorie, la licenza di esportazione è necessaria soltanto se il valore del bene è pari o superiore al valore applicabile.

La maggioranza degli Stati membri ritiene che i valori siano troppo elevati e debbano essere ridotti. Tali paesi sostengono che, a causa dei valori elevati, il regolamento non contribuisca a tutelare il loro patrimonio nazionale. Ciò spiega in parte perché in molti Stati membri il ricorso al regolamento sia molto limitato[31].

A norma dell'articolo 10 del regolamento di base, gli importi indicati nell'allegato I dovrebbero essere esaminati regolarmente e se, del caso, rivalutati per tener conto degli indicatori economici e monetari. Tale disposizione non riflette più la situazione nell'Unione. In caso di revisione del regolamento, la maggioranza degli Stati membri sarebbe favorevole all'abbassamento dei valori attuali.

6.5. Importazione di beni culturali nell'Unione

In diversi consessi sono state espresse preoccupazioni riguardo all'assenza di uno strumento atto a controllare l'importazione di beni culturali nell'Unione, che è una materia rientrante nella competenza esclusiva dell'Unione.

---

30 Ad eccezione delle categorie 1 (Reperti archeologici), 2 (Smembramento di monumenti), 9 (Incunaboli e manoscritti) e 12 (Archivi).

31 Praticamente tutti gli Stati membri che hanno aderito all'Unione dopo il 2004 ritengono che i valori siano eccessivamente elevati.

Ciò premesso, l'Unione ha imposto restrizioni all'importazione di beni culturali dall'Iraq[32] e dalla Siria[33]. Il regolamento (CE) n. 1210/2003 vieta l'importazione, l'esportazione e il commercio di beni culturali appartenenti al patrimonio culturale dell'Iraq che siano usciti illegalmente da tale paese senza il consenso del legittimo proprietario o in violazione della legislazione irachena. Analogamente il regolamento (UE) n. 1332/2013 vieta l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di beni culturali appartenenti al patrimonio culturale della Siria, qualora si possa sospettare che i beni siano stati rimossi da tale paese senza il consenso del legittimo proprietario o in violazione della legislazione siriana o del diritto internazionale. Le categorie di beni rientranti nel campo di applicazione dei suddetti regolamenti sono elencate negli allegati dei regolamenti, che corrispondono all'allegato I del regolamento di base. Il 12 ottobre 2012 i funzionari doganali francesi hanno sequestrato 13 reperti archeologici provenienti dall'Iraq.

7. CONCLUSIONI

Il sistema inizialmente elaborato per 12 Stati membri e istituito nel 1993 per controllare le esportazioni di beni culturali alle frontiere esterne dell'Unione è stato utilizzato dagli Stati membri in misura diversa. Il grado di utilizzo del sistema è stato determinato, in larga misura, dall'entità e dall'importanza del patrimonio nazionale di ciascun paese, nonché dallo sviluppo dei mercati d'arte nazionali.

La grande maggioranza degli Stati membri, pur ritenendo utile la legislazione vigente, ravvisa comunque la necessità di apportare miglioramenti concreti. Una serie di iniziative, in corso e future, dovrebbe contribuire a migliorare il funzionamento del sistema ma, affinché ciò sia possibile, è indispensabile un'efficace cooperazione tra tutti gli attori e a tutti i livelli.

* * *

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato economico e sociale europeo a prendere atto della presente relazione.

[32] Regolamento (CE) n. 1210/2003 del Consiglio, del 7 luglio 2003, relativo a talune specifiche restrizioni alle relazioni economiche e finanziarie con l'Iraq e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 2465/96 (GU L 169 dell'8.7.2003, pag. 6).

[33] Cfr. anche la nota 20.