COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 26.9.2019
COM(2019) 429 final

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

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

1 gennaio 2014 - 31 dicembre 2017

Indice

1. Sintesi 2
2. Introduzione 3
3. Contesto del regolamento 4
3.1 Contesto europeo 4
3.2 Contesto internazionale 4
4. Attuazione del regolamento 5
4.1 Obiettivi ed esecuzione 5
4.2 Definizione di beni culturali 5
4.3 Età e valori 6
4.4 Dati sulle licenze normali di esportazione 7
4.5 Licenze aperte specifiche e generali 7
4.6 Esenzione dall'obbligo della licenza di esportazione 9
4.7 Motivi per il respingimento di una domanda di licenza 9
4.8 Questioni relative al formulario di autorizzazione 10
4.9 Annullamento o revoca delle licenze 10
4.10 Utilizzo di sistemi elettronici 10
4.11 Sanzioni e altre misure 11
4.12 Cooperazione tra autorità 11
4.13 Risorse materiali e umane 13
5. Conclusioni e questioni irrisolte 13
6. ALLEGATI 14
Tabella 1. Licenze normali rilasciate dagli Stati membri * 14
Tabella 2. Licenze aperte specifiche in circolazione 15
Tabella 3. Licenze aperte generali in circolazione 16
Tabella 4. Domande di licenza normale respinte 17
Tabella 5. Spedizioni non conformi individuate 18
Tabella 6. Licenze normali rilasciate dagli Stati membri rispetto alle licenze normali respinte e alle spedizioni non conformi individuate 19

1. SINTESI

La presente relazione esamina l'attuazione del sistema di licenze di esportazione per i beni culturali istituito dal regolamento (CE) n. 116/2009 relativo all'esportazione di beni culturali e dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012 della Commissione[1].

La relazione si basa sui dati forniti dagli Stati membri in risposta a un questionario riguardante tutti gli aspetti dell'attuazione del sistema di licenze di esportazione e riguarda il periodo compreso fra il 2014 e il 2017. Le cifre indicate nell'allegato riguardano tre tipi di licenze di esportazione: licenze normali, licenze aperte specifiche (esportazioni temporanee ripetute da parte di privati) e licenze aperte generali (esportazioni temporanee ripetute da parte di musei e istituzioni analoghe).

La relazione fornisce inoltre informazioni sulle iniziative in corso e sulle sfide future, quali il miglioramento della cooperazione tra le autorità degli Stati membri coinvolte nell'attuazione del regolamento, la promozione di un'interpretazione comune delle disposizioni del regolamento da parte degli Stati membri, l'individuazione delle migliori pratiche per le autorità competenti e le autorità doganali nello svolgimento delle indagini sulla provenienza dei beni culturali e l'esame delle possibilità tecniche, finanziarie e giuridiche di utilizzare mezzi elettronici per il rilascio e il controllo delle licenze di esportazione, quali lo sviluppo o il collegamento a un sistema elettronico centralizzato che interagisca con i sistemi nazionali di sdoganamento.

[1] Ai sensi dell'articolo 10 del regolamento (CE) n. 116/2009, la Commissione è tenuta a trasmettere periodicamente al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'attuazione del regolamento.

2. INTRODUZIONE

Il regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali[2] ("il regolamento") subordina l'esportazione di taluni beni culturali al di fuori del territorio doganale dell'Unione europea ("UE") alla presentazione di una licenza di esportazione e garantisce che le esportazioni di tali beni siano sottoposte a controlli uniformi alle frontiere esterne dell'Unione. L'allegato I definisce l'ambito di applicazione materiale del regolamento elencando le categorie di beni culturali ai quali si applica, nonché fissando requisiti minimi in materia di età e/o valore per la maggior parte delle categorie elencate.

Le licenze di esportazione sono rilasciate dall'autorità competente dell'ultimo Stato membro sul cui territorio si trovava lecitamente e definitivamente il bene culturale. I controlli doganali garantiscono quindi che i beni culturali possano lasciare il territorio doganale dell'UE solo se accompagnati da una licenza di esportazione valida.

Al fine di garantire l'uniformità delle licenze di esportazione previste dal regolamento, si è reso necessario stabilire norme relative alla compilazione, al rilascio e all'uso del formulario di licenza. Il regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012[3] prevede tre tipi di licenze di esportazione (licenza normale, licenza aperta specifica e licenza aperta generale) e stabilisce le norme per la loro applicazione. Il diritto nazionale di taluni Stati membri può imporre ulteriori restrizioni, tra cui l'obbligo di ottenere una licenza per la circolazione di oggetti designati come beni del patrimonio nazionale.

Gli elenchi aggiornati delle autorità competenti per il rilascio delle licenze di esportazione sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale insieme all'elenco degli uffici doganali competenti per l'espletamento delle formalità di esportazione[4].

L'obiettivo del regolamento è conciliare il principio fondamentale della libera circolazione delle merci con quello della protezione del patrimonio nazionale nel contesto storico della creazione del mercato interno, che ha abolito tutte le frontiere interne tra gli Stati membri.

Ai sensi dell'articolo 10 del regolamento, la Commissione è tenuta a trasmettere periodicamente al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'attuazione del regolamento.

La presente relazione si basa sulle informazioni, compresi i dati statistici sull'uso delle licenze, fornite dagli Stati membri in risposta a un questionario riguardante tutti gli aspetti dell'attuazione del sistema di licenze di esportazione, nonché sulle discussioni del gruppo di esperti sulle questioni doganali relative ai beni culturali.

[2] Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali (*GU L 39 del 10.2.2009, pag. 1*).
[3] Regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012 della Commissione, del 9 novembre 2012, recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali (*GU L 324 del 22.11.2012, pag. 1*).
[4] La pubblicazione più recente di tali riferimenti è riportata nella GU C 71 del 24.2.2018, pag. 5.

3. CONTESTO DEL REGOLAMENTO

3.1 Contesto europeo

Il sistema introdotto a livello dell'UE dal regolamento è complementare ad altri strumenti e iniziative finalizzati alla tutela dei beni culturali. Il più pertinente di tali strumenti è la direttiva 2014/60/UE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro[5]. La direttiva consente la restituzione di qualsiasi bene culturale identificato da uno Stato membro come bene del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale. A tal fine, le autorità centrali responsabili dell'attuazione della direttiva negli Stati membri sono tenute a cooperare e scambiarsi informazioni sui beni culturali illecitamente rimossi utilizzando il sistema di informazione del mercato interno (IMI).

Un'altra importante integrazione del regolamento è rappresentata dal regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, recentemente adottato, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali[6]. Questo nuovo strumento stabilisce le norme e le condizioni per l'importazione temporanea o permanente nell'Unione di beni culturali creati o scoperti in paesi terzi, nonché per le spedizioni di tali beni in transito. Data la sua dimensione relativa al commercio esterno, la tipologia del regolamento (UE) n. 2019/880 si ispira principalmente alla convenzione dell'UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali[7].

Infine, due misure ad hoc correlate dell'Unione, il regolamento (CE) n. 1210/2003 del Consiglio[8] e il regolamento (UE) n. 36/2012 del Consiglio[9], vietano il commercio di beni culturali con l'Iraq e la Siria.

3.2 Contesto internazionale

A livello internazionale, lo strumento più pertinente per quanto riguarda l'esportazione di beni culturali è la convenzione UNESCO del 1970. Ad oggi, la convenzione conta 140 Stati parte ed è stata ratificata da 26 Stati membri.

[5] 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) (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 1).

[6] Regolamento (UE) n. 2019/880 del Parlamento europeo del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 1).

[7] Parigi, 14 novembre 1970.

[8] 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. 2465/1996 (GU L 169 dell'8.7.2003, pag. 6).

[9] Regolamento (UE) n. 36/2012 del Consiglio, del 18 gennaio 2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria e che abroga il regolamento (UE) n. 442/2011 (GU L 16 del 19.1.2012, pag. 1).

4. ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO

4.1 Obiettivi ed esecuzione

Il regolamento stabilisce norme uniformi per il controllo dei beni culturali prima dell'esportazione dal territorio doganale dell'Unione al fine, da un lato, di preservare la libera circolazione nel mercato interno e, dall'altro, di tutelare il patrimonio nazionale degli Stati membri. Nel complesso, gli Stati membri ritengono che il regolamento consegua tali obiettivi, sebbene siano stati individuati alcuni ambiti da migliorare.

Per quanto riguarda, in particolare, la lotta al commercio illecito di beni culturali, il regolamento ha dato risultati abbastanza buoni. La maggior parte degli Stati membri considera il sistema di licenze uno strumento molto importante per garantire la legalità degli scambi con i paesi terzi, in particolare per quanto riguarda i beni culturali che richiedono una licenza di esportazione indipendentemente dal loro valore (ad esempio reperti archeologici, parti di monumenti, ecc.), mentre per altre categorie di beni culturali vi sono stati casi in cui un bene è stato deliberatamente sottostimato per essere esportato senza licenza.

Gli Stati membri sottolineano che maggiori informazioni sulle rispettive legislazioni nazionali in materia di patrimonio aiuterebbero le autorità competenti per il rilascio delle licenze a contrastare in modo più efficace il commercio illecito. Per quanto riguarda l'efficacia dei controlli doganali, questi ultimi possono sempre essere migliorati destinando un maggior numero di risorse umane e materiali alle frontiere esterne e individuando e adottando le migliori pratiche.

Nel 2017 è stato creato un gruppo di progetto allo scopo di esaminare i metodi di lavoro degli Stati membri utilizzati per indagare sulla provenienza dei beni culturali, da parte sia delle autorità competenti (quando ricevono domande di licenza) che delle autorità doganali (quando esaminano le spedizioni o verificano le licenze di esportazione), e al fine di individuare le migliori pratiche ed elaborare consigli pratici per il rilascio delle licenze e i controlli doganali.

Tra gli altri mezzi individuati dagli Stati membri per migliorare l'esecuzione complessiva del regolamento figurano orientamenti per la comprensione dei termini "si trovava lecitamente e definitivamente", che determinano lo Stato membro competente per il rilascio della licenza di esportazione[10]. Ciò impedirebbe a operatori senza scrupoli di trasferire temporaneamente un bene culturale in uno Stato membro diverso al solo fine di presentare una domanda di licenza in uno Stato membro diverso da quello che designa e protegge il bene in questione come bene del patrimonio nazionale.

4.2 Definizione di beni culturali

Il regolamento non definisce che cos'è un bene culturale, ma all'allegato I elenca 15 categorie di beni che rientrano nel suo ambito di applicazione. La maggior parte delle categorie elencate è accompagnata da limiti di età e di valore, al di sotto dei quali i beni culturali non necessitano di una licenza di esportazione. L'elenco è generalmente considerato il risultato di un compromesso basato sulle categorie elencate all'articolo 1 della convenzione UNESCO

[10] Purtroppo nessun caso simile è mai stato presentato alla Corte di giustizia dell'Unione europea e, di conseguenza, non vi è alcuna definizione specifica di questi due termini.

del 1970, con l'aggiunta di soglie di età e di valore. In generale, si ritiene che l'allegato I fornisca un quadro adeguato.

Per quanto riguarda la comprensione dell'esatta portata delle categorie di cui all'allegato I, per gli Stati membri è particolarmente difficile giungere a un'interpretazione uniforme per quanto riguarda taluni tipi di beni culturali quali le monete, stabilire se determinati oggetti appartengono a collezioni oppure si tratta di singoli esemplari della categoria 13.b), classificare determinate icone liturgiche come pitture o elementi di monumenti[11]; inoltre, tra gli Stati membri vi sono opinioni divergenti circa il carattere esaustivo o indicativo dell'elenco di taluni tipi di beni della categoria 15.a).

Nel 2013, un sottogruppo creato dal comitato di cui all'articolo 8 del regolamento è stato incaricato di elaborare i pareri dominanti su come interpretare le diverse categorie di beni culturali e ha individuato le principali differenze tra gli Stati membri in merito alle questioni summenzionate. Si noti inoltre che, per quanto riguarda in particolare la classificazione delle icone liturgiche, i chiarimenti apportati dal nuovo regolamento (UE) 2019/880 relativo all'importazione di beni culturali dovrebbero risolvere la questione (le icone liturgiche e le statue sono parti di monumenti religiosi).

4.3 Età e valori

Le soglie di età stabilite dal regolamento per talune categorie di beni culturali sono generalmente considerate adeguate. In futuro, un eventuale miglioramento di queste disposizioni potrebbe riguardare il chiarimento della soglia di età per i mezzi di trasporto, l'aumento di alcune soglie minime da 50 a 70 anni e l'introduzione di un limite di età minimo per la categoria delle collezioni per evitare controlli superflui di un gran numero di articoli contemporanei in dogana.

La maggior parte degli Stati membri ritiene che i valori siano piuttosto elevati, mentre una minoranza di tre Stati membri ritiene che debbano essere ulteriormente aumentati.

Il valore indicato nella domanda di licenza di esportazione è per lo più il valore di transazione riportato in fattura, nel caso di esportazioni da parte di privati, mentre per le esportazioni temporanee da parte di musei per esposizioni all'estero il valore da indicare è quello della polizza assicurativa.

Mentre alcuni richiedenti sembrano reticenti a esprimere un valore e altri non sono in grado di fornire una stima, per le licenze normali di esportazione, la maggior parte degli Stati membri si riferisce sistematicamente al valore in dogana indicato nella dichiarazione in dogana all'esportazione.

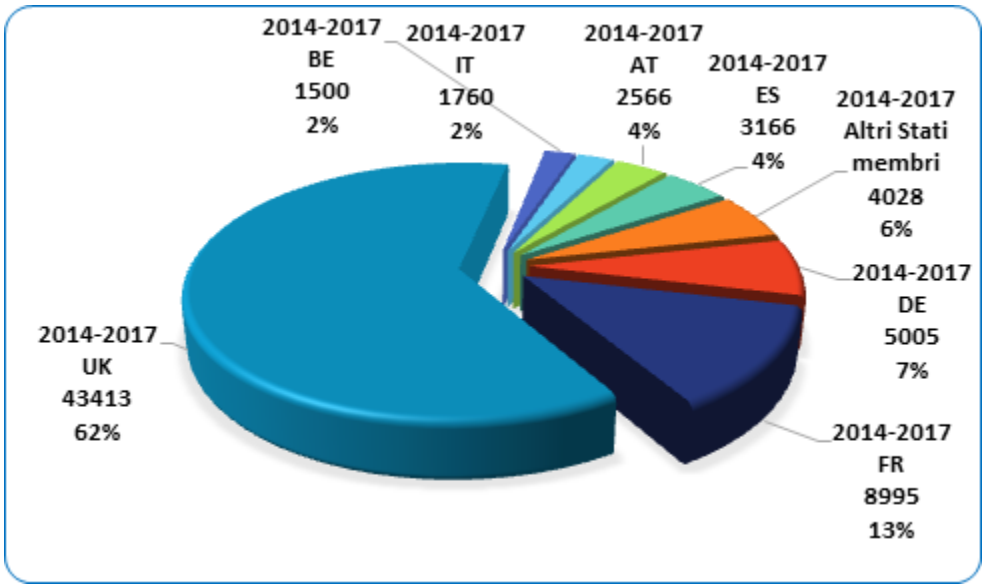
La maggioranza degli Stati membri che hanno risposto al questionario ritiene che sarebbe utile, se possibile, sviluppare un approccio uniforme per quanto riguarda la valutazione dei beni culturali.

[11] La principale differenza pratica è che le pitture (categoria 3) hanno un valore-soglia pari a 150 000 EUR, mentre le parti di monumenti (categoria 2) richiederebbero una licenza di esportazione indipendentemente dal valore di mercato.

4.4 Dati sulle licenze normali di esportazione

Il numero di licenze normali rilasciate dagli Stati membri nel periodo 2014-2017 è stato pari a 70 433 (cfr. anche la tabella 1 dell'allegato per i dati annuali).

Licenze normali per Stato membro 2014-2017



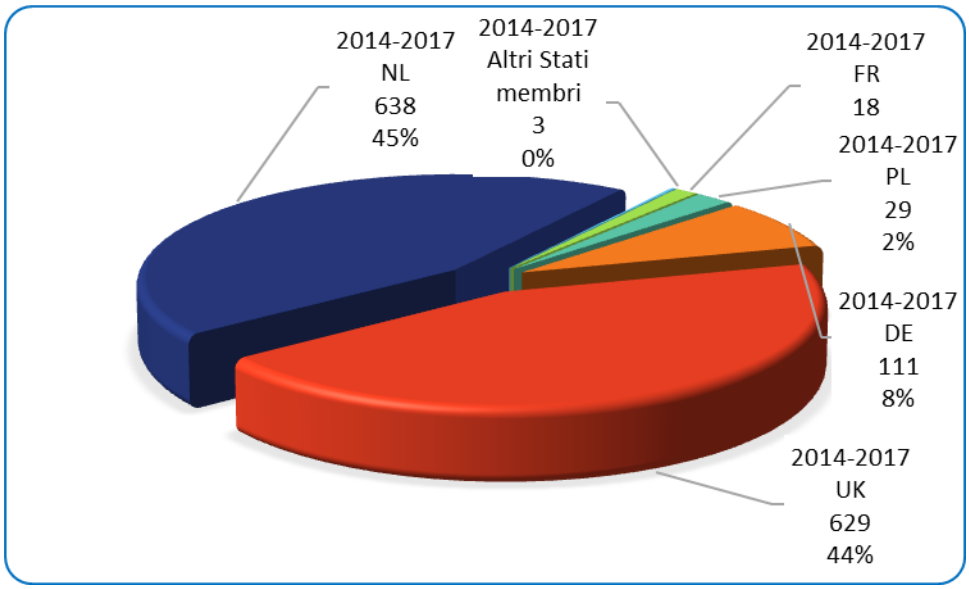
In ordine decrescente, le principali categorie per le quali sono pervenute domande di licenza nel periodo in esame sono state le seguenti: beni archeologici (per lo più per esposizioni); incunaboli, manoscritti e carte geografiche; vari oggetti d'antiquariato appartenenti alla categoria 15, quali gioielli, strumenti musicali, mobili e oggetti d'arredamento, orologi, armi, giocattoli, tappeti, ecc. (per lo più esportati a titolo definitivo); seguiti da pitture, mosaici, acquerelli, guazzi e sculture.

4.5 Licenze aperte specifiche e generali

Una licenza aperta specifica può essere rilasciata per un bene culturale specifico esportato temporaneamente e periodicamente da un privato (articolo 10 del regolamento di esecuzione). Nel periodo 2014-2017 il numero di licenze aperte specifiche rilasciate è stato pari a 1 428 (cfr. anche la tabella 2 dell'allegato per i dati annuali). Un numero significativo di Stati membri dichiara di non prevedere il rilascio di tali licenze. Gli Stati membri che rilasciano licenze aperte specifiche lo fanno principalmente per strumenti musicali esportati per esibizioni artistiche o per i mezzi di trasporto d'antiquariato esportati per le esposizioni.

Tutti gli Stati membri, tranne due, hanno rilasciato un numero relativamente basso di tali licenze nel periodo in esame.

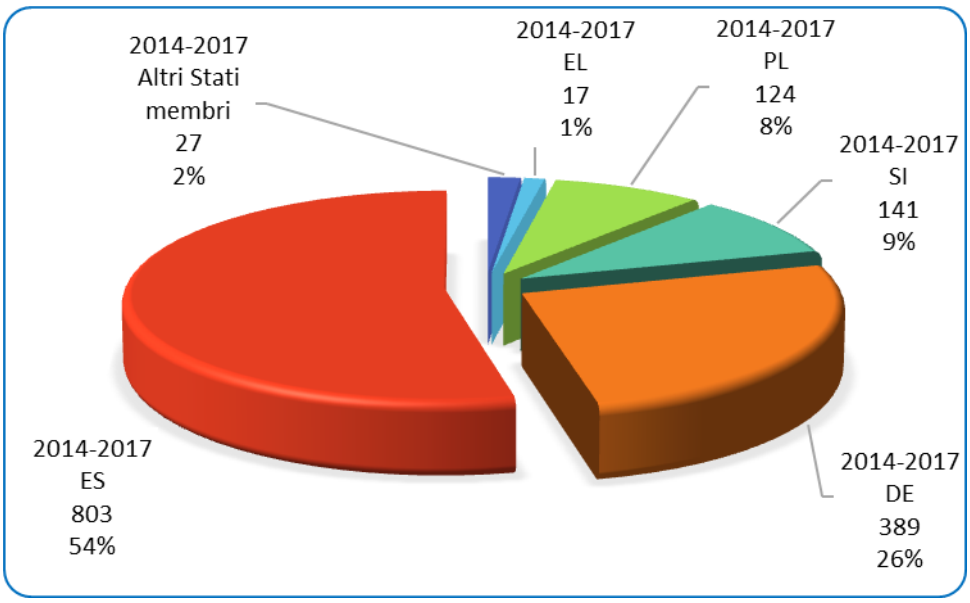
Licenze aperte specifiche in circolazione per Stato membro 2014-2017



Il periodo massimo di validità delle licenze aperte specifiche è fissato dal regolamento di esecuzione a cinque anni. La maggioranza degli Stati membri che rilasciano tali licenze applica tale limite; esistono, tuttavia, alcune eccezioni, che prevedono una durata massima della validità indeterminata o inferiore (1-3 anni).

Le licenze aperte generali (articolo 13 del regolamento di esecuzione) consentono l'esportazione temporanea periodica di beni culturali da parte di musei e istituzioni analoghe. Nel periodo 2014-2017 il numero di licenze aperte generali rilasciate è stato pari a 1 501 (cfr. anche la tabella 3 dell'allegato per i dati annuali). Il periodo massimo di validità anche di tali licenze è fissato a cinque anni, ma la maggioranza degli Stati membri che le rilasciano applica un limite più breve. La durata dipende generalmente dalla copertura assicurativa o dalle esigenze del prestito o dell'esposizione.

Licenze aperte generali in circolazione per Stato membro 2014-2017



4.6 Esenzione dall'obbligo della licenza di esportazione

Solo uno Stato membro ha dichiarato di essersi avvalso della possibilità di non richiedere una licenza di esportazione, come previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, per beni considerati di interesse archeologico o scientifico limitato. L'argomento principale per ricorrere a tale possibilità è il seguente: si ritiene che gli oggetti archeologici che non sono il prodotto diretto di scavi abbiano un valore scientifico limitato a causa della separazione dal loro contesto storico.

4.7 Motivi per il respingimento di una domanda di licenza

Solo pochi Stati membri hanno negato una licenza di esportazione in quanto i beni culturali in questione erano coperti da una legislazione che tutela il patrimonio nazionale avente valore artistico, storico o archeologico in conformità dell'articolo 2, paragrafo 2, comma 3. Nella maggior parte dei casi, le domande di licenza di esportazione sono respinte o ritirate dal richiedente per altri motivi, quali: prove insufficienti della provenienza lecita; non conformità alle norme pertinenti; l'oggetto è un falso; non è stata risolta la questione di quale sia lo Stato membro competente per il rilascio della licenza.

I casi in cui il richiedente rifiuta di fornire ulteriori informazioni, su richiesta, circa la provenienza dei beni e poi ritira immediatamente la domanda sono rari. Quando ciò avviene, la maggioranza degli Stati membri respinge la domanda, ne informa il richiedente e, in caso di sospetto di provenienza illecita, ne informa altresì le pertinenti autorità di contrasto.

4.8 Questioni relative al formulario di autorizzazione

Per quanto riguarda l'utilizzo del formulario di autorizzazione, sono stati individuati i seguenti problemi:

L'inserimento di fotografie nella domanda di licenza costituisce un elemento molto importante, in quanto consente di identificare l'oggetto in dogana al momento del controllo della licenza di esportazione. La grande maggioranza degli Stati membri richiede fotografie in caso di esportazioni a titolo definitivo. Taluni Stati membri fanno alcune eccezioni nei casi di esportazione temporanea di collezioni o per oggetti archeologici particolarmente voluminosi di scarso valore, oppure libri privi di particolari contrassegni identificabili.

Il regolamento di esecuzione prevede, all'articolo 5, che l'esemplare numero 3[12] del formulario di licenza di esportazione debba essere rispedito all'autorità emittente per confermare che l'esportazione ha effettivamente avuto luogo e che la licenza è stata utilizzata, ma ciò avviene solo nel 20 % dei casi.

In assenza di un sistema centrale di registrazione elettronica, è piuttosto difficile verificare se l'esemplare numero 3 sia stato restituito, in particolare se i beni sono usciti dal territorio dell'Unione attraverso un altro Stato membro. Alcuni Stati membri riferiscono che stanno esaminando le modalità per migliorare tali controlli. Va osservato che il nuovo regolamento relativo alle importazioni di beni culturali prevede la creazione di un sistema elettronico centralizzato per gestire i requisiti documentali. Il sistema potrebbe essere progettato in modo tale da coprire anche le esigenze del regime di licenze di esportazione, compresa la verifica che l'esportazione abbia avuto luogo.

4.9 Annullamento o revoca delle licenze

Circa la metà degli Stati membri dispone di una legislazione che prevede la revoca o l'annullamento delle licenze dopo il rilascio, mediante disposizioni specifiche relative ai beni culturali o mediante il diritto amministrativo generale che richiede la revoca di un atto amministrativo basato su informazioni fuorvianti o false. Nel periodo in esame, tuttavia, solo uno Stato membro ha revocato licenze (tre).

Le licenze possono essere annullate dal richiedente dopo il rilascio: in tali casi, la maggior parte degli Stati membri richiede la restituzione della licenza per registrarne l'annullamento. Un numero significativo di Stati membri riferisce che, quando la licenza non viene utilizzata entro il suo periodo di validità, l'autorità competente non sempre ne è a conoscenza perché, nella maggior parte dei casi, l'esemplare numero 3 del formulario non viene rispedito (cfr. punto 3.8).

4.10 Utilizzo di sistemi elettronici

Le licenze di esportazione sono rilasciate mediante un procedimento elettronico solo in uno Stato membro; in diversi Stati membri la domanda può essere compilata e presentata mediante un procedimento elettronico (ad esempio compilando un file .pdf interattivo

[12] Il formulario consta di tre esemplari: il numero 1 costituisce la domanda, il numero 2 è destinato al titolare della licenza e il numero 3 deve essere rispedito all'autorità emittente una volta che il bene culturale sia uscito dall'Unione.

online), ma la firma e il successivo rilascio della licenza di esportazione avvengono ancora in versione cartacea. L'uso di un sistema cartaceo è dovuto principalmente ai vincoli e ai requisiti stabiliti dal regolamento di esecuzione per la prevenzione delle falsificazioni. Alcuni Stati membri vorrebbero sviluppare, e prevedono di farlo, un sistema di rilascio delle licenze mediante un procedimento elettronico. In particolare, tre Stati membri hanno valutato la possibilità di creare un sistema comune e hanno esaminato le questioni relative alla protezione dei dati e alla riservatezza delle autorizzazioni nazionali.

17 Stati membri hanno dichiarato che riterrebbero utile elaborare una banca dati elettronica comune o un servizio online a livello dell'UE per il rilascio delle licenze di esportazione. Tre Stati membri sarebbero contrari perché preferiscono continuare a utilizzare le proprie banche dati (che coprono le licenze di esportazione sia nazionali che dell'Unione) o perché ritengono che le differenze di interpretazione delle disposizioni ostacolerebbero il sistema, mentre due Stati membri non si sono pronunciati in merito. In ogni caso, il passaggio a un sistema elettronico richiederebbe una modifica delle disposizioni del regolamento di esecuzione che impongono il rilascio delle licenze su supporto cartaceo.

4.11 Sanzioni e altre misure

Il regolamento impone agli Stati membri di adottare norme in materia di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive da irrogare in caso di violazione delle sue disposizioni. Nella maggior parte dei casi, tali sanzioni sono amministrative e penali e possono consistere nell'imposizione di ammende e pene detentive (di un massimo, in media, di due anni e mezzo).

Oltre a tali misure, alcuni Stati membri hanno adottato anche altre misure, quali la confisca dei beni culturali, misure relative all'importazione di beni culturali da paesi terzi e di beni culturali scambiati da fazioni terroristiche o belligeranti, l'obbligo per i commercianti di opere d'arte di tenere inventari e registri delle transazioni e ammende per mancata comunicazione della restituzione di un bene culturale esportato con licenza temporanea.

4.12 Cooperazione tra autorità

In tutti gli Stati membri, le autorità doganali sono le principali responsabili del controllo alla frontiera dell'esistenza e della conformità delle licenze di esportazione. Nello svolgimento di tali compiti, le autorità doganali sono assistite, in alcuni casi, dalla polizia e/o da altri servizi di sicurezza alle frontiere o dai servizi fiscali interni.

Sebbene il regolamento non preveda specifiche procedure di cooperazione amministrativa, gli scambi tra le autorità responsabili dell'attuazione del regolamento sono stati identificati come un mezzo necessario per migliorarne l'esecuzione, in particolare nei casi in cui è chiamato a rilasciare una licenza di esportazione uno Stato membro diverso da quello al cui patrimonio culturale il bene appartiene.

La cooperazione tra autorità competenti dei diversi Stati membri non è frequente: pochi di essi contattano le controparti di un altro Stato membro per chiedere informazioni sulla legislazione nazionale, per verificare se un bene sia designato bene del patrimonio nazionale, per saperne di più sulla sua provenienza o per verificare i documenti di certificazione ivi rilasciati. La maggior parte delle autorità competenti degli Stati membri non ha avuto contatti

con i suoi omologhi in altri Stati membri durante il periodo in esame, mentre una piccola parte di esse ha avuto fra i 5 e i 20 contatti.

L'autorità competente per il rilascio delle licenze di esportazione, ossia l'"autorità competente", nella maggior parte dei casi, ma non in tutti, è il ministero nazionale della Cultura. Circa un quarto degli Stati membri che hanno risposto al questionario ha affidato tale compito a più servizi specializzati nella tutela del patrimonio nazionale, a volte in base alla categoria cui appartiene il bene culturale, ad esempio reperti archeologici, archivi storici, ecc. In due Stati membri con una struttura federale tali servizi sono decentrati. Alcuni Stati membri coinvolgono anche altri enti pubblici competenti in materia nel rilascio delle licenze di esportazione, come la biblioteca nazionale, il museo nazionale o il ministero dell'Ambiente.

Per quanto riguarda la cooperazione tra autorità doganali e autorità competenti all'interno dello stesso Stato membro, la maggior parte degli Stati membri conferma che le autorità nazionali coinvolte nell'attuazione del regolamento cooperano in modo sufficiente ed efficace, sebbene sette di essi ritengano che vi sia ancora margine di miglioramento. Un numero significativo di Stati membri ha riferito di aver adottato misure volte a migliorare la cooperazione tra autorità nazionali, quali la firma di memorandum d'intesa, l'organizzazione di riunioni congiunte periodiche o l'elaborazione di guide comuni di riferimento o di orientamenti procedurali nazionali che possono o sono stati utilizzati anche in sessioni di formazione per i funzionari delle agenzie/autorità nazionali interessate.

Per quanto riguarda la cooperazione con altri servizi o organismi nazionali, circa la metà degli Stati membri ha stipulato accordi scritti di cooperazione con la polizia nazionale, altre autorità di contrasto, pubblici ministeri, ecc.

Alcune autorità doganali o autorità competenti degli Stati membri hanno stabilito una cooperazione anche con le autorità di paesi terzi o con organizzazioni e organismi internazionali che operano nel settore della lotta al commercio illegale di beni culturali quali Interpol, l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), Europol, ecc.

Le autorità doganali di 16 Stati membri hanno organizzato e/o partecipato insieme ad altre autorità o organizzazioni ad azioni congiunte mirate contro il commercio illecito, come le operazioni Pandora I (condotta nel novembre 2016) e Pandora II (condotta nel novembre 2017), in collaborazione con Interpol, Europol, UNESCO e OMD, e le operazioni congiunte Colosseum e Odysseus in collaborazione con l'Ufficio regionale di collegamento dell'OMD per l'Europa occidentale, Interpol, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale della Commissione europea (TAXUD), il Consiglio internazionale dei musei, il ministero dei Beni culturali italiano e la Guardia di finanza italiana.

Quando le autorità doganali individuano una spedizione sospetta, di solito intervengono trattenendo il bene e contattando l'autorità competente che, nella maggior parte dei casi, indaga sull'eventuale violazione della legge insieme alla polizia e al pubblico ministero. Se si conferma che il bene culturale non può essere esportato, esso viene sequestrato (in alcuni casi tale decisione è presa dall'autorità competente dello Stato membro).

4.13 Risorse materiali e umane

Le esigenze di personale e risorse per l'attuazione del regolamento sono rimaste stabili nella maggior parte degli Stati membri nel periodo in esame. In alcuni Stati membri è necessario un numero leggermente superiore di esperti in materia culturale per il rilascio delle licenze di esportazione, sebbene talvolta sia difficile valutare se l'aumento del fabbisogno sia dovuto a domande di licenze di esportazione dell'Unione o nazionali, mentre due Stati membri ritengono che i loro servizi soffrano di carenze croniche in termini di personale.

5. CONCLUSIONI E QUESTIONI IRRISOLTE

Sulla base delle informazioni ricevute dagli Stati membri per il periodo in esame (2014-2017), il regolamento sembra essere efficace in termini di conseguimento degli obiettivi ed è percepito come un importante strumento giuridico per proteggere il patrimonio culturale degli Stati membri.

La cooperazione tra le autorità responsabili dell'applicazione del regolamento in tutta l'Unione è individuata come un aspetto in cui l'attuazione può essere migliorata. Tra le azioni che gli Stati membri potrebbero intraprendere a tal fine vi sono l'organizzazione di sessioni di formazione, scambi di informazioni, la partecipazione a operazioni congiunte e l'assistenza nell'individuare la provenienza e lo status giuridico dei beni culturali.

In risposta alla richiesta degli Stati membri di sviluppare una raccolta di migliori pratiche (cfr. sezione 6.3 della precedente relazione sull'attuazione del regolamento (CE) n. 116/2009[13)], nell'ambito del programma Dogana 2020 è stato istituito un gruppo di progetto il cui obiettivo è studiare l'attuale attuazione negli Stati membri e individuare le migliori pratiche in materia di controllo dei beni culturali, sia a livello di autorità competenti (controllo della provenienza per il rilascio delle licenze) sia a livello doganale (controllo delle spedizioni all'esportazione e verifica delle licenze di esportazione) .

Per quanto riguarda la promozione dell'interpretazione uniforme delle categorie di cui all'allegato I del regolamento, sono in corso discussioni a livello di gruppo di esperti. L'adozione del regolamento (UE) 2019/880 è considerata uno sviluppo positivo, in quanto i chiarimenti in esso contenuti in merito alla classificazione delle icone liturgiche come parti di monumenti forniranno la necessaria certezza del diritto.

Infine, gli Stati membri ribadiscono più che mai la necessità di passare da un sistema di licenze di esportazione cartacee a un sistema elettronico, privo di supporti cartacei. A loro avviso, tale iniziativa agevolerà il rilascio e il controllo delle licenze di esportazione, consentirà un migliore monitoraggio del loro utilizzo e promuoverà una maggiore cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri responsabili dell'attuazione del regolamento. Il regolamento (UE) 2019/880 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali prevede l'elaborazione di tale sistema elettronico centralizzato per la gestione delle licenze di importazione e la presentazione delle dichiarazioni dell'importatore in dogana. Nell'elaborazione di tale sistema occorrerebbe tener conto della possibilità di farvi rientrare anche la gestione delle licenze di esportazione.

[13] COM(2015) 144 final del 1.4.2015.

6. ALLEGATI

Tabella 1. Licenze normali rilasciate dagli Stati membri *

	Anno				2014-2017	Parte del totale in %
	2014	2015	2016	2017		
BE	410	389	355	346	1 500	2,13 %
BG	0	3	8	3	14	0,02 %
CZ	24	7	80	101	212	0,30 %
DK (3)						
DE	1 201	1 311	1 332	1 161	5 005	7,11 %
EE	0	0	2	4	6	0,01 %
IE	14	18	6	7	45	0,06 %
EL	1	2	2	2	7	0,01 %
ES	731	834	822	779	3 166	4,50 %
FR	3 102	2 925	2 968		8 995	12,77 %
HR	17	20	16	24	77	0,11 %
IT (1)	566	635	559		1 760	2,50 %
CY	3	3	2	3	11	0,02 %
LV	0	0	2	1	3	0,00 %
LT	0	9		0	9	0,01 %
LU	2	11	7	2	22	0,03 %
HU	6	28	55	30	119	0,17 %
MT	23	26	20	33	102	0,14 %
NL	214	317	314	398	1 243	1,76 %
AT	525	543	808	690	2 566	3,64 %
PL	121	81	81	8	291	0,41 %
PT (2)	229	230	280	358	1 097	1,56 %
RO (3)						
SI	5	3	4	8	20	0,03 %
SK	1	2	1		4	0,01 %
FI	0	10	6	3	19	0,03 %
SE	265	99	226	137	727	1,03 %
UK	12 642	11 553	10 746	8 472	43 413	61,64 %
Totale	**20 102**	**19 059**	**18 702**	**12 570**	**70 433**	**100,00 %**

(*) Una licenza può riguardare più beni culturali; i dati si riferiscono sia alle licenze permanenti sia a quelle temporanee.
(1) 2014: 242 perm. 324 temp. 2015: 364 perm. 271 temp. 2016: 307 perm. 252 temp.
(2) 2014: 3 sostituite; 2015: 4 annullate
(3) Nessun dato statistico

Tabella 2. Licenze aperte specifiche in circolazione

	Anno				2014-2017	Parte del totale in %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	2	109	111	7,77 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	12	5	1		18	1,26 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	70	167	189	212	638	44,68 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	6	7	4	29	2,03 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00%
SI	1	0	1	1	3	0,21 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	67	238	141	183	629	44,05 %
Totale	**162**	**416**	**341**	**509**	**1428**	**100,00 %**

(1) Nessun dato statistico

Tabella 3. Licenze aperte generali in circolazione

	Anno				2014-2017	Parte del totale in %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	1	5	0	3	9	0,60 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	145	244	389	25,92 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	6	4	3	4	17	1,13 %
ES	177	199	226	201	803	53,50 %
FR	0	0	0	0	0	0,00 %
HR	1	0	1	3	5	0,33 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	1	1	0	0	2	0,13 %
LV	0	0	0	4	4	0,27 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	29	29	36	30	124	8,26 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	21	40	40	40	141	9,39 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	7	7	0,47 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Totale	**236**	**278**	**451**	**536**	**1501**	**100,00 %**

(1) Nessun dato statistico

Tabella 4. Domande di licenza normale respinte

	Anno				2014-2017	Parte del totale in %
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	1	1	0,21 %
DK (3)					0	0,00 %
DE	0	0	0	2	2	0,43 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	1	1	0	5	1,07 %
ES	70	58	45	0	173	37,12 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT (2)	75	50	87		212	45,49 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	5	5	1,07 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	1	0	2	0	3	0,64 %
MT	2	0	4	0	6	1,29 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	1	0	1	2	0,43 %
PL	0	1	0	0	1	0,21 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (3)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	1	1	1	3	0,64 %
SE	1	0	0	0	1	0,21 %
UK	13	17	6	16	52	11,16 %
Totale	**165**	**129**	**146**	**26**	**466**	**100,00 %**

(1) Nessuna informazione disponibile per il 2014, il 2015 e il 2016.
(2) Certificati di libera circolazione respinti.
(3) Nessun dato statistico

Tabella 5. Spedizioni non conformi individuate

	Anno				2014-2017	Parte del totale (in %)
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	1	1	0	2	1,21 %
DK (2)					0	0,00 %
DE	0	0	0	3	3	1,82 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	0	0	0	3	1,82 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	9	5	5		19	11,52 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	64	38	16		118	71,52 %
MT	0	1	3	2	6	3,64 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	3	3	1,82 %
PL	0	0	0	0	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (2)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	1	4	0	6	11	6,67 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Totale	**77**	**49**	**25**	**14**	**165**	**100,00 %**

(1) Nessuna informazione disponibile per il 2014, il 2015 e il 2016.
(2) Nessun dato statistico.

Tabella 6. Licenze normali rilasciate dagli Stati membri rispetto alle licenze normali respinte e alle spedizioni non conformi individuate

	2011-2013		2014-2017	
Licenze normali di esportazione rilasciate	69 895		70 433	
Domande di licenza normale di esportazione respinte	318	0,45 %	466	0,66 %
Spedizioni non conformi individuate	147	0,21 %	165	0,23 %