


Predella journal of visual arts, n°58, 2025 www.predella.it - Monografia / Monograph 

Direzione scientifica e proprietà / *Scholarly Editors-in-Chief and owners:*

Gerardo de Simone, Emanuele Pellegrini - predella@predella.it

Predella pubblica ogni anno due numeri online e due numeri monografici a stampa /

Predella publishes two online issues and two monographic print issues each year

Tutti gli articoli sono sottoposti alla peer-review anonima / All articles are subject to anonymous peer-review

Comitato scientifico / *Advisory Board:* Diane Bodart, Maria Luisa Catoni, Michele Dantini, Annamaria Ducci, Fabio Marcelli, Linda Pisani, Neville Rowley, Francesco Solinas

Redazione / *Editorial Board:* Elisa Bassetto, Livia Fasolo, Elena Pontelli, Sara Tonni

Assistenti alla Redazione / *Assistants to the Editorial Board:* Teresa Maria Callaioli, Angela D'Alise, Matilde Mossali, Domiziana Pelati, Ester Tronconi

Impaginazione / *Layout:* Elisa Bassetto, Elisa Bernard, Sofia Bulleri, Agata Carnevale, Nicole Crescenzi, Rebecca Di Gisi, Matilde Medri, Elisabetta Tranzillo

Predella journal of visual arts - ISSN 1827-8655

The article summarizes the reform regarding international circulation referred to law no. 124 of 2017, which expanded the so-called regime declaration to two new categories of artwork, previously subjected to the authorization regime, with a focus on the practical outcomes of the reform in the period 2020-2022 (in terms of increase in the number of declarations compared to free circulation certificates). Senate bill 762 on international circulation, which introduces numerous regulatory simplifications, is also briefly analysed. Finally, the numerous administrative simplification initiatives undertaken more recently by the General Management are exposed.

Sommario

1. Introduzione; 2. La legge n. 124 del 2017; 2.1. Sintesi della riforma; 2.2. Risultati pratici della riforma del 2017; 3. Il disegno di legge Senato n. 762; 4. Iniziative in corso; 4.1. Iniziative amministrative (intraprese a normativa vigente); 4.2. Proposte di semplificazione future; 5. Conclusioni; 6. Appendice di aggiornamento.

1. Introduzione

Negli ultimi anni il quadro della circolazione internazionale dei beni culturali ha conosciuto interventi rilevanti, sia sul versante nazionale sia su quello europeo. In Italia, la legge 4 agosto 2017, n. 124 e gli atti attuativi conseguenti hanno inciso su procedure e presupposti dell'uscita dal territorio. Sul piano amministrativo si sono stratificati indirizzi e circolari volti a rendere più prevedibili le decisioni degli Uffici Esportazione. In parallelo, a livello unionale, convivono la disciplina dell'esportazione verso Paesi terzi (Regolamento (CE) n. 116/2009) e la nuova disciplina dell'introduzione/importazione nel territorio doganale dell'Unione (Regolamento (UE) 2019/880). Questo saggio ripercorre le riforme attuate e le nuove proposte, chiarendo soglie e criteri applicativi e mostrando l'impatto combinato dei cambiamenti sull'amministrazione e sul mercato.

2. La legge n. 124 del 2017

2.1. Sintesi della riforma

La legge 4 agosto 2017, n. 124, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*, al fine di semplificare le procedure relative al controllo della circolazione internazio-

nale delle cose antiche che interessano il mercato dell'antiquariato, ha introdotto diverse novità nel regime di tutela del patrimonio culturale.

In particolare, è stato novellato l'art. 65 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, estendendo il c.d. "regime dichiarativo" all'esportazione a due nuove categorie di beni (a. le cose comprese tra cinquanta e settant'anni di età; b. Le cose aventi più di settant'anni ma con valore inferiore a 13.500 euro, c.d. "sottosoglia", fatta eccezione per i reperti archeologici, elementi risultanti dallo smembramento di monumenti, archivi, incunaboli e manoscritti elencati nell'Allegato A, lettera B, numero 1 al Codice) che possono pertanto uscire dal territorio nazionale senza la previa autorizzazione da parte dell'Ufficio Esportazione, mediante dichiarazione ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (cfr. art. 65, commi 4 e 4-bis, del Codice). Tale dichiarazione, presentata all'Ufficio Esportazione tramite il Sistema informativo degli Uffici Esportazione (SUE), per valere quale titolo all'esportazione va comunque restituita all'interessato debitamente vidimata dall'Ufficio ricevente.

La principale novità della riforma riguarda l'introduzione, in ambito nazionale, del sistema della soglia di valore (fissata a 13.500 euro) utilizzata nella normativa europea.

In particolare, per quanto riguarda l'esportazione verso Paesi terzi, il Regolamento (CE) n. 116/2009 prevede che, per le categorie elencate nell'Allegato I, l'uscita dal territorio doganale dell'Unione sia subordinata a Licenza di esportazione per Paesi Extra UE, secondo soglie di età e valore differenziate per categorie di beni (dettagliate nell'Allegato I al Regolamento). La disciplina europea prevede la non applicabilità della soglia di valore per alcune categorie di beni (reperti archeologici, smembramento di monumenti, incunaboli e manoscritti, archivi) e fissa poi determinate soglie differenziate a seconda delle diverse categorie di beni: 15.000 per mosaici e disegni, incisioni, fotografie e carte geografiche stampate; 30.000 per acquerelli, guazzi e pastelli; 50.000 per arte statuaria, libri, collezioni, mezzi di trasporto e altri oggetti; 150.000 per i quadri.

Più di recente, la normativa europea si è occupata anche dell'importazione di beni culturali. Il Regolamento (UE) 2019/880 disciplina introduzione e importazione dei beni culturali non originari dell'Unione con misure di *due diligence* e procedure elettroniche (mediante accesso a una piattaforma europea, in funzione dal 28 giugno 2025). La normativa europea non riguarda i beni creati o scoperti nel territorio unionale, ma creati o scoperti in Paesi terzi, al fine di evitare la importazione in Europa di beni culturali provenienti da Paesi terzi in contrasto con la normativa del Paese di origine.

La legge n. 124/2017 inoltre: (i) innalza il limite ordinario di vetustà per la sottoposizione delle cose a tutela da cinquanta a settant'anni (cfr. art. 10, comma 5, del

Codice); (ii) riconosce una nuova graduazione di interesse culturale “eccezionale” per l’integrità e la completezza del patrimonio culturale nazionale per i beni che hanno almeno cinquant’anni (cfr. art. 10, comma 3, lettera d-bis del Codice). Tale procedura, che può essere avviata anche su iniziativa degli Uffici Esportazione, prevede l’adozione del procedimento da parte del Direttore generale competente per materia nel termine (ordinatorio) di 60 giorni dalla data di presentazione della dichiarazione.

La legge n. 124 del 2017 rimette poi a un decreto ministeriale la definizione delle procedure e delle modalità per l’uscita mediante dichiarazione sostitutiva. In attuazione di tale disposizione il Ministro della cultura ha adottato il DM 17 maggio 2018, n. 246, recante «Condizioni, modalità e procedure per la circolazione internazionale di beni culturali», che agli articoli 6 e 7 disciplina le procedure relative, rispettivamente, alle cose eseguite da meno di settant’anni e da più di cinquanta e alle cose eseguite da oltre settant’anni con un valore inferiore a euro 13.500.

Per uniformare le motivazioni in tema di Attestato di libera circolazione, il DM 537/2017 ha approvato indirizzi di carattere generale individuando sei elementi di valutazione, ai quali gli Uffici Esportazione dovranno fare riferimento, richiamandone almeno due nella motivazione dei provvedimenti di diniego all’esportazione. Si tratta dei seguenti criteri: 1. Qualità artistica dell’opera (magistero esecutivo, capacità espressiva, originalità); 2. Rarità (qualitativa/quantitativa; tipologia, cronologia, morfologia, materiali, tecniche, presenza in collezioni, rilievo storico-cronologico); 3. Rilevanza della rappresentazione (livello di qualità/pertinenza culturale, iconografia e documentazione); 4. Appartenenza a complesso/contesto storico-artistico, anche non più esistente o non ricostruibile; 5. Testimonianza per la storia del collezionismo; 6. Relazioni significative tra aree culturali, incluse opere di provenienza o committenza straniera con particolare pertinenza alla storia della cultura in Italia.

La complessità della riforma ha comportato un’attuazione della nuova normativa graduale, che non risulta ancora del tutto completata. Il portale SUE è attualmente in fase di implementazione e reingegnerizzazione anche in connessione con il nuovo sistema di protocollazione (GIADA); il nuovo SUE è già parzialmente operativo e si auspica la piena entrata a regime in tempi brevi.

Risultano tuttavia ancora in corso di perfezionamento le procedure per l’istituzione del registro e del passaporto elettronici, che, in concomitanza con il nuovo SUE, consentiranno l’entrata a regime delle nuove procedure semplificate permettendo di anticipare la fase dei controlli, con la conseguente accelerazione dei tempi procedurali per l’esportazione assicurando al contempo la tutela del patrimonio culturale nazionale.

La Direzione generale ha fornito indicazioni operative sul regime c.d. dichiarativo con la circolare n. 25/2022, precisando che la dichiarazione riconsegnata all'interessato, vidimata per accettazione, costituisce autonomo titolo per l'esportazione.

2.2. Risultati pratici della riforma del 2017

I dati registrati dal SUE riferiti al triennio 2020-2022, riportati nelle figure che seguono, attestano una significativa riduzione delle richieste di Attestato di libera circolazione (si passa dagli 11.010 del 2020 ai 3.031 del 2022) a vantaggio delle dichiarazioni, che crescono in maniera assai rilevante (figg. 1-3).

Il regime dichiarativo risulta decisamente più snello rispetto al procedimento di autorizzazione, in quanto si formalizza mediante una semplice dichiarazione dell'interessato inserita nel portale SUE, senza necessità di visione diretta del bene da parte dell'Ufficio Esportazione (che può comunque chiedere di vedere il bene, ove lo ritenga necessario). Non richiede la "navetta" Ufficio Esportazione-Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio (d'ora in avanti DG ABAP), in quanto l'istruttoria compete esclusivamente all'Ufficio Esportazione e si conclude mediante la restituzione della dichiarazione all'interessato, vidimata dall'Ufficio Esportazione a valere quale titolo per l'uscita dal territorio nazionale.

Occorre anche evidenziare che la riforma del 2017 è stata resa operativa dal Ministero – tramite inserimento nel portale SUE dei relativi modelli – qualche anno più tardi e pertanto gli effetti pratici si sono prodotti solo a partire dal 2020.

3. Il disegno di legge Senato n. 762

Di recente, il Senato della Repubblica della XIX Legislatura ha presentato un Disegno di legge (DDL S. 762) recante «Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di semplificazione delle procedure per la circolazione dei beni culturali e misure di agevolazione fiscale per oggetti d'arte, d'antiquariato e da collezione», finalizzato al rilancio dell'ecosistema artistico italiano, anche incidendo sul taglio dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Il DDL si pone in continuità con il percorso di modifica del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* avviato nel 2017 con la legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 4 agosto 2017, n. 124), proponendo ulteriori misure di semplificazione.

Pur condividendo l'intento di snellire un settore particolarmente burocratizzato e afflitto da ritardi e incertezze nell'espletamento delle procedure che penalizzano il mercato dell'arte, tuttavia si segnala che alcune delle proposte appaiono

critiche e difficilmente conciliabili con i principi che sorreggono l'impianto della tutela disegnato dal Codice. Si analizzano di seguito le modifiche proposte.

Nell'ambito dell'articolo 10, comma 3, del Codice, viene abrogata la lettera d-bis), concernente la dichiarazione dell'interesse eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione dei beni aventi almeno cinquant'anni, per uniformare il regime dei vincoli, «eliminando il regime ibrido il quale, attribuendo all'amministrazione un'ampia discrezionalità sulla valutazione dell'interesse culturale eccezionale, produce effetti in contrasto con lo spirito originario della norma che voleva limitare l'esercizio di tale potere in casi residuali ed eccezionali».

La proposta di abrogazione sembrerebbe motivata non tanto dalla non utilità in astratto della previsione, quanto piuttosto dalla presunta o possibile "distorta" applicazione concreta della norma da parte del Ministero. Infatti, la previsione, riferita a un vincolo di carattere eccezionale, dovrebbe riguardare solo quei casi – appunto straordinari – di interesse eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione. In questa prospettiva, e in relazione al contemporaneo innalzamento del carattere della vetustà da cinquanta a settant'anni, la previsione merita di essere mantenuta. Nel triennio 2021-2023 risultano sottoposte a vincolo eccezionale solo sei opere presentate all'esportazione¹. Si segnala inoltre che la DG ABAP ha istituito nel 2023 una apposita Commissione consultiva formata da esperti storici dell'arte del Ministero (dirigenti e funzionari) che si esprimerà sulle proposte che pervengono dagli Uffici Esportazione ai sensi della lettera d-bis), proprio al fine di garantire la corretta applicazione della disposizione.

Si propone di sostituire il comma 5 del sopracitato articolo 10 del Codice per uniformare a settant'anni la data di anzianità dell'opera d'arte ai fini dell'applicazione della normativa sulla circolazione dei beni culturali². La lettera d-bis) sopra citata, come detto, verrebbe eliminata.

La finalità della proposta è limitare tutti i vincoli e in particolare anche il vincolo storico-relazionale di cui alla lettera d) dell'art. 10, comma 3, al requisito della vetustà di settant'anni (posto che il vincolo d-bis verrebbe invece soppresso). Anche in questo caso si ritiene che la proposta derivi dal pericolo di una possibile applicazione pratica "non corretta" della norma da parte degli uffici, peraltro in effetti anche di recente stigmatizzata dal Giudice amministrativo. La previsione del vincolo storico-relazionale, invece, proprio per la particolarità del profilo di interesse preso in considerazione, dovrebbe essere mantenuta a prescindere dal requisito della vetustà del bene.

Ancora, il predetto disegno di legge si prefigge di adeguare a settant'anni, anziché a cinquanta, la data di anzianità dei beni e degli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica, ai fini dell'autorizzazione preventiva all'e-

sportazione del bene, nonché di allineare la normativa nazionale alle soglie di valore contenute nella disciplina europea di cui al Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativa all'esportazione di beni culturali, aggiornando quindi le soglie di valore delle cose indicate nell'allegato A del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

La proposta di elevare la soglia da cinquanta a settant'anni per i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica non sembra particolarmente problematica, in relazione al già avvenuto innalzamento più generale. Introdurre invece le soglie europee, diversificate a seconda della categoria dei beni e molto più elevate rispetto all'attuale soglia di 13.500 euro come confine tra il regime dichiarativo (sottosoglia) e quello autorizzativo (soprasoglia) potrebbe comportare (quale effetto indesiderato e opposto alle aspettative del legislatore) l'allungamento dei tempi procedurali anche nel regime sottosoglia, che oggi dimostra invece di funzionare. La differenza principale tra i due regimi risiede nel fatto che le dichiarazioni sono esaminate dai soli Uffici Esportazione, mentre il regime autorizzativo richiede il vaglio anche della Commissione IV della DG ABAP. L'introduzione del regime dichiarativo alle due nuove categorie di beni (cinquanta-settanta; sopra i settanta sotto i 13.500 euro) a opera della legge 124/2017 ha consentito di godere di un regime più snello per ampie categorie di beni, il cui funzionamento pratico è dovuto anche alla soglia di valore molto bassa oggi prevista per i beni sopra i settant'anni. Innalzare la soglia di valore a valori troppo elevati rischia di complicare il regime dichiarativo e di riprodurre i malfunzionamenti del regime autorizzativo. In alternativa, potrebbe prevedersi una soglia più elevata (o al limite due soglie, fino a 30.000 o 50.000 euro per i dipinti). Si segnala che per i beni sottoposti al regime autorizzativo la giurisprudenza penale ha escluso l'applicabilità del reato di esportazione illecita. Non è inoltre possibile l'annullamento in autotutela del titolo all'esportazione rilasciato, trattandosi di mera dichiarazione vidimata dagli uffici.

Al fine di fornire tempi certi al rilascio delle autorizzazioni alla libera circolazione dei beni culturali, il predetto disegno di legge propone di modificare l'articolo 68, comma 3, del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, introducendo il c.d. silenzio-assenso in caso di mancato rilascio dell'autorizzazione entro il termine previsto³.

La previsione è fortemente innovativa, in quanto introduce il c.d. silenzio-assenso nel rilascio dei titoli autorizzativi all'esportazione. Tuttavia, considerato che il controllo all'esportazione è funzione di preminente interesse nazionale, oltre che un settore presidiato dal Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, risulta particolarmente importante per l'interessato la prova della buona fede, che diventerebbe molto più difficoltosa in assenza del titolo. Oltretutto, essendo

fatta salva l'autotutela, si rischia di creare un effetto boomerang con probabile aumento degli annullamenti d'ufficio *ex post*, che a oggi l'amministrazione cerca di limitare per garantire l'affidabilità dei titoli rilasciati. La disposizione parrebbe contrastare anche con l'art. 6 della Convenzione UNESCO 1970, ratificata dall'Italia, ai sensi del quale gli Stati si impegnano: a istituire un certificato appropriato mediante il quale lo Stato esportatore specifica che l'esportazione del bene o dei beni culturali in questione è autorizzata, che deve accompagnare il bene o i beni culturali regolarmente esportati; a proibire l'esportazione dal proprio territorio dei beni culturali non accompagnati da detto certificato di esportazione; a portare a conoscenza delle persone che potrebbero esportare o importare beni culturali tale proibizione. Occorre anche evidenziare che l'amministrazione sta lavorando al fine di garantire all'utenza il rispetto dei termini procedurali: negli ultimi due anni la DG ABAP ha rafforzato la Commissione del Servizio IV e monitorato costantemente i casi di ritardo, dovuti a esigenze di approfondimento istruttorio.

Il predetto disegno di legge propone anche la modifica dell'articolo 72, comma 1, del Codice, «correggendo un'incongruenza normativa, peraltro già risolta in via interpretativa dal Ministero della cultura, relativamente alla possibilità di rilasciare certificati di avvenuta spedizione (CAS) e di avvenuta importazione (CAI) non solo dei beni culturali soggetti ad autorizzazione preventiva all'esportazione (cioè quelli di cui all'articolo 65, comma 3, del Codice) ma anche quelli non soggetti all'autorizzazione preventiva (cioè quelli di cui all'articolo 65, comma 4, del Codice)».

Il risultato (rilascio CAS/CAI anche per i beni sopra i settant'anni ma di valore inferiore ai 13.500 euro e per i beni tra i cinquanta e i settant'anni) è già stato raggiunto in via interpretativa (Circolari DG ABAP 25/2022 e 33/2023). La previsione al momento è priva di effetti pratici ma non vi sono ragioni ostative alla sua introduzione. Si condivide l'idea che il regime di temporanea importazione andrebbe ripensato a fini semplificatori.

Infine, l'ultima proposta di modifica concerne interventi di natura fiscale. Il 6 aprile 2022 è stata infatti pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea la direttiva (UE) 2022/542. Attraverso una serie di modifiche alla previgente direttiva 2006/112/CE (cosiddetta "direttiva IVA"), è stata prevista la possibilità, per gli Stati membri, di introdurre nuove aliquote di IVA ridotte. Per la prima volta il Consiglio dell'Unione europea ha espressamente previsto «le cessioni di oggetti d'arte, da collezione o d'antiquariato» nell'elenco delle ventinove categorie dell'allegato III alla direttiva 2006/112/CE, tra le «cessioni e prestazioni di servizi che possono essere soggette alle aliquote ridotte». Pertanto, per garantire una maggiore fruizione e un maggiore sostegno agli artisti e alla produzione contemporanea di opere di arte e rendere l'Italia maggiormente competitiva, il predetto disegno di legge propone di

prevedere «l'esenzione dall'IVA per le vendite fino a 20.000 euro di oggetti d'arte, di antiquariato e da collezione importati e ceduti dagli autori, dai loro eredi o legatari, nonché la riduzione dell'aliquota dal 22 al 10 per cento per le cessioni di oggetti d'arte, da collezione o d'antiquariato, di valore inferiore uguale a euro 20.000, ceduti da soggetti diversi dall'autore o dai suoi eredi o legatari». Attualmente infatti, in Italia, si applica l'aliquota ridotta del 10 per cento alle cessioni effettuate dall'autore dell'opera oppure dai suoi eredi o legatari e alle importazioni di opere d'arte dall'estero. In tutti gli altri casi, vale a dire in caso di cessione da soggetto diverso dall'autore o dai suoi eredi o legatari, il trasferimento di opere d'arte da parte di soggetti sottoposti a IVA effettuato nel territorio dello Stato è soggetto all'aliquota IVA ordinaria, pari al 22 per cento sul prezzo di vendita.

La proposta è da accogliere favorevolmente in quanto positiva per il settore del commercio di opere d'arte.

4. Iniziative in corso

In questi ultimi due anni la DG ABAP, all'esito di puntuali confronti con l'Ufficio legislativo del Ministero, ha introdotto prassi virtuose per uniformare e semplificare le operazioni di controllo in sede di esportazione, pur in presenza negli uffici preposti di situazioni di estrema carenza di personale, in particolare di storici dell'arte. L'obiettivo è perseguire un rapporto collaborativo amministrazione-utenti in attuazione dei principi del risultato e della fiducia di recente esplicitati nel Codice dei contratti pubblici. La DG ABAP ha inoltre proseguito nei lavori di reingegnerizzazione del nuovo SUE, che condurranno in futuro alla completa digitalizzazione dei procedimenti.

4.1. Iniziative amministrative (intraprese a normativa vigente)

Sono state adottate svariate circolari atte a fornire chiarimenti e a snellire le procedure, anche a seguito di numerose richieste e segnalazioni da parte degli operatori del settore.

Con la circolare n. 25/2022 si è esteso il rilascio delle certificazioni in ingresso (c.d. CAS/CAI) alle ipotesi di ingresso nel territorio nazionale dei beni c.d. sottosoglia (aventi più di settant'anni e valore fino a 13.500 euro), su istanza dell'interessato, in analogia a quanto previsto dall'art. 72 del Codice per i beni aventi più di settant'anni, ma "soprasoglia", che necessitano di autorizzazione in uscita. Ciò in quanto i beni sopra i settant'anni, indipendentemente dal loro valore economico, rientrano nell'ampia categoria di cui all'art. 10, comma 3, lettera a), del *Codice dei*

beni culturali e del paesaggio passibile di dichiarazione di interesse culturale. Per i beni tra cinquanta e settant'anni si è ritenuto di consentire il rilascio dei CAS/CAI ai soli casi di ingresso temporaneo opportunamente documentato (per mostre, restauro, etc.), limite poi soppresso con la circolare 33/2023.

Il Ministero ha poi emanato la circolare n. 1/2023 al fine di chiarire che l'eventuale mancato buon fine del procedimento di acquisto all'esportazione non comporta necessariamente il vincolo culturale dell'opera (i due istituti hanno finalità diverse). Qualora la proposta di acquisto non vada a buon fine per ragioni diverse dalla rinuncia all'esportazione (per esempio l'amministrazione non ha disponibilità finanziarie, necessita di disporre ulteriori approfondimenti scientifici che comportano il superamento del termine perentorio, manca un progetto di valorizzazione museale etc.) l'Ufficio Esportazione può decidere se rilasciare o negare l'Attestato di libera circolazione originariamente richiesto. Tale conclusione sembrerebbe confortata dalla disciplina regolamentare. L'art. 142 del R.D. n. 363 del 1913 prevede infatti: «Qualora il Governo non intenda acquistare la cosa, lo significherà all'ufficio di esportazione, il quale procederà all'emissione della licenza, sempreché non intenda imporre sulla cosa il veto all'esportazione». Non è quindi automatica l'imposizione del diniego e contestuale avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, ben potendo l'Ufficio Esportazione decidere di rilasciare l'Attestato di libera circolazione. Nel caso in cui decida di imporre il diniego all'esportazione con avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale ai sensi dell'articolo 68 comma 6, previo preavviso, l'Ufficio dovrà motivare l'esistenza di almeno due dei criteri di cui al DM 537 del 2017.

Con la circolare n. 5/2023 si è chiarito che in caso di rinuncia all'esportazione da parte dell'interessato il procedimento si chiude con la sopravvenuta improcedibilità della domanda e non con un provvedimento di Attestati di libera circolazione né di diniego. Se l'Ufficio Esportazione riterrà sussistenti almeno 2 dei criteri di cui al DM 537/2017 avvierà lui stesso, per economia dell'azione amministrativa, il procedimento di dichiarazione ai sensi dell'articolo 14 del Codice, notiziandone la Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio competente per territorio, il Segretariato regionale e l'interessato.

Con la circolare n. 12/2023 si è ribadito l'obbligo di motivazione puntuale dei provvedimenti. È stato fornito uno schema di relazione storico-artistica che comprenda: 1. dati identificativi dell'opera: definizione, autore o ambito culturale, titolo/soggetto, datazione/cronologia, materia e tecnica, misure; 2. descrizione dettagliata dell'opera; 3. informazioni eventualmente disponibili relative all'attuale collocazione o proprietà, provenienza e vicende collezionistiche; 4. disamina puntuale degli elementi di valutazione dell'interesse dell'opera con esplicito

riferimento ai criteri individuati (almeno due); 5. sintesi della concorrenza degli elementi e motivazione della dichiarazione d'interesse; 6. riferimenti bibliografici aggiornati; 7. fotografie dell'opera in formato ad alta risoluzione.

Infine, con la circolare n. 33/2023 sono stati estesi i CAS/CAI anche ai beni tra i cinquanta e i settant'anni indipendentemente dai casi di mostre o eventi temporanei. Sulla questione, ponendosi una disparità di trattamento tra le categorie di beni soggetti al regime dichiarativo in uscita introdotte dalla legge n. 124 del 2017 (mediante c.d. D50 e DVAL), si è ritenuto, perciò, di estendere l'applicabilità dei CAS e CAI (articolo 72 del Codice) anche ai beni tra i cinquanta e settant'anni (e non solo ai beni sottosoglia), anche a seguito del parere favorevole dell'Ufficio legislativo (parere del 26 giugno 2023). Inoltre, è prevista la possibilità, in sede di rinnovo dei CAS/CAI, di effettuare la visita telematica. Per prassi, a seguito di richiesta di proroga della certificazione di ingresso, gli accertamenti avvengono mediante presentazione fisica della cosa presso gli Uffici Esportazione. Considerato però che tale adempimento può rivelarsi talvolta particolarmente gravoso, comportando lo spostamento del bene dalla sua attuale collocazione presso lo stesso ufficio che ha a suo tempo rilasciato il certificato da rinnovare e al fine di semplificare le operazioni di accertamento, propedeutiche alla proroga del certificato di ingresso, con la predetta circolare si è ritenuto che l'ufficio di esportazione possa optare per la presentazione telematica anziché fisica della cosa.

4.2. Proposte di semplificazione future

In via amministrativa, la DG ABAP conta di implementare il SUE al fine della introduzione del passaporto elettronico, nel quale si vorrebbe introdurre un assenso preventivo espresso all'eventuale uscita definitiva del bene dal territorio nazionale a cura delle Soprintendenze. Ciò consentirebbe poi di ottenere il permesso all'uscita in tempi molto più rapidi. Si prevede di riuscire a informatizzare completamente il procedimento attraverso il SUE, eliminando il passaggio a oggi ancora esistente dei documenti cartacei. Per i beni fino a dodici mesi/cinque anni, è in esame la possibilità di consentire l'uscita sulla base della sola autodichiarazione, omettendo la fase oggi necessaria della vidimazione all'esito dei controlli. Ciò consentirebbe di ottenere la dichiarazione "vista" dal SUE e valida per l'espatrio in tempo reale, contemporaneamente all'inserimento della dichiarazione. Restano salvi, come in tutti i casi di dichiarazione sostitutiva, i controlli a campione previsti dalla normativa in materia.

Sotto il profilo normativo, la Direzione è disponibile a proporre e/o vagliare eventuali semplificazioni normative a favore dell'utenza. A titolo di esempio, si

potrebbe valutare favorevolmente l'elevazione dell'attuale soglia di valore, fino a 30.000 o 50.000 euro, e l'eliminazione dell'obbligo di rinnovo dei CAS/CAI, in analogia alla disciplina europea sulla licenza di importazione, che pertanto resterebbero validi fino alla successiva uscita del bene dall'Italia. Potrebbero inoltre essere introdotti certificati in ingresso temporanei semplificati per mostre, eventi temporanei etc.

5. Conclusioni

Le riforme nazionali e il rinnovato quadro unionale delineano un sistema più leggibile e coerente, in cui criteri motivazionali e soglie di valore sono parametri maggiormente prevedibili e verificabili.

Per l'amministrazione, ciò significa decisioni fondate su motivazioni più solide (alla luce degli indirizzi DM 537/2017) e una chiara distinzione tra regime unionale ed extra-unionale. Per il mercato, significa procedure più chiare e riduzione dell'incertezza regolatoria. Il bilanciamento tra le ragioni di semplificazione del mercato con la necessità di assicurare la tutela del patrimonio culturale nazionale, evitandone l'impoverimento, sconsiglia di avallare proposte di semplificazione procedimentale radicali, come il ricorso al silenzio-assenso o l'utilizzo di soglie di valore troppo elevate.

6. Appendice di aggiornamento

Il tempo intercorso tra il convegno e la pubblicazione degli atti consente di dare conto di ulteriori misure di semplificazione adottate dall'amministrazione al fine di rendere più semplici le procedure e di garantire l'uniformità nel territorio nazionale.

Per quanto riguarda il nuovo SUE, è stato completato il passaggio dal vecchio al nuovo sistema, che è stato decisamente migliorato. Sono ancora però necessarie implementazioni al fine di consentire la integrale procedimentalizzazione informatica (in parte ancora documentale), al momento attuata, in via sperimentale per i soli beni fino a 12 mesi. Proseguono dunque i lavori di miglioramento continuo dell'infrastruttura, punto di riferimento per tutte le pratiche di circolazione.

Con la circolare 7/2024 sono state adottate semplificazioni documentali in occasione di fiere-mercato, sia per consentire l'uscita temporanea dal territorio della Repubblica di opere sottoposte a tutela sia per semplificare il rilascio dei certificati di CAS/CAI in caso di rientro in Italia al termine dell'evento.

Con la circolare 21/2024, si è indicata la via della improcedibilità della istanza in caso di denunce prive di indicazioni attendibili e di presentazione agli uffici di opere in stato conservativo precario e perciò poco leggibili, al fine di evitare il rilascio di attestati di libera circolazione viziati e l'intervento in autotutela tardivo.

Con riferimento alle opere straniere, la circolare 28/2024, pur ribadendo che l'opera straniera può essere oggetto di tutela in sede di esportazione, ha evidenziato la previa necessità di individuare il collegamento dell'opera straniera con il patrimonio culturale italiano, ricorrendo all'uopo ai criteri operativi tratti dalla giurisprudenza.

Con la circolare 15/2025 si è chiarito che l'avvenuta rinuncia all'uscita dell'oggetto a seguito di proposta di acquisto coattivo non sarà perciò ostativa alla riproposizione di una nuova domanda di esportazione per lo stesso bene, ove ovviamente lo stesso non sia stato, nelle more, dichiarato di interesse culturale, decorsi cinque anni dalla rinuncia medesima.

Con la circolare 38/2025, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 88/2025, si è evidenziato che l'Ufficio Esportazione, nel valutare se procedere all'annullamento di un Attestato di libera circolazione precedentemente rilasciato, dovrà tenere conto anche del tempo trascorso dall'adozione del provvedimento, in quanto, dopo la decorrenza del periodo annuale, l'amministrazione esaurisce i margini per una ulteriore tutela dell'interesse pubblico primario e di conseguenza diventa irretrattabile il provvedimento di primo grado.

L'amministrazione ha inoltre lavorato, all'interno di un gruppo di lavoro appositamente istituito, per l'aggiornamento del decreto ministeriale n. 248 del 2018, emanato all'indomani della riforma del 2017, al fine di ridefinire le condizioni, modalità e procedure per la circolazione internazionale di beni culturali alla luce dell'esperienza pratica e delle pronunce del giudice amministrativo.

Inoltre, con il DPCM n. 57 del 2024 il Ministero è stato riorganizzato in quattro Dipartimenti, tra i quali il Dipartimento per la Tutela del patrimonio culturale (DiT), al quale afferisce la DG ABAP. Il DiT ha creato nuovi Uffici Esportazione specifici presso sei Soprintendenze archivistiche e bibliografiche dedicati ai beni archivistici e librari, al fine di rendere più efficiente il modello di esportazione, e ha avviato i lavori per un gruppo di lavoro congiunto (amministrazione e operatori) che consenta il continuo confronto con le categorie delle tematiche della circolazione.

Si dà atto, infine, che con l'art. 9 del decreto-legge 30 giugno 2025 n. 95 (cosiddetto decreto Omnibus), è stata introdotta l'aliquota IVA del 5% per la maggior parte delle cessioni di oggetti d'arte, di antiquariato o da collezione, a testimonianza dell'importanza e del rilievo del mercato dell'arte nella filiera italiana.

1 Si tratta, nel 2022, del disegno *Casa Veritti a Udine*, 1955, di Carlo Scarpa (DDG 23 del 21/01/2022) e del dipinto *Milano*, 1962, di Mario Schifano (DDG 1128 del 12/09/2022) e nel 2021 della scultura in ceramica *Crocifisso*, 1949, di Lucio Fontana (DDG 1933 del 23/12/2021), dell'Autovettura Ferrari serie Polizia 250 GTE, 1962 (DDG 1936 del 23/12/2021), di una suite da pranzo, XX sec., di Carlo Mollino (DDG 1939 del 23/12/2021) e di una sedia organica prototipale, 1949-1951, di Carlo Mollino (DDG 903 del 06/08/2021).

- 2 L'attuale previsione «Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente titolo le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettere a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni, nonché le cose indicate al comma 3, lettera d-bis), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni» verrebbe sostituita dalla seguente: «Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente titolo le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettere a), d) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni».
- 3 «La normativa vigente prevede un termine di conclusione del procedimento pari a quaranta giorni; tuttavia, nell'esperienza pratica, tale termine risulta spesso disatteso, soprattutto quando sono richiesti pareri ad esperti esterni alla pubblica amministrazione. Si propone pertanto di aumentare il termine di conclusione del procedimento da quaranta a sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda, con possibilità di una sospensione dello stesso per ulteriori trenta giorni, in modo da consentire ai competenti uffici di eseguire una corretta e approfondita istruttoria ma prevedendo, al contempo, la maturazione del silenzio assenso nel caso in cui il procedimento si protragga oltre il termine di legge. L'interesse pubblico dell'Amministrazione resterebbe in ogni caso preservato dalla possibilità di esercitare i poteri di annullamento d'ufficio ai sensi della legge n. 241 del 1990».

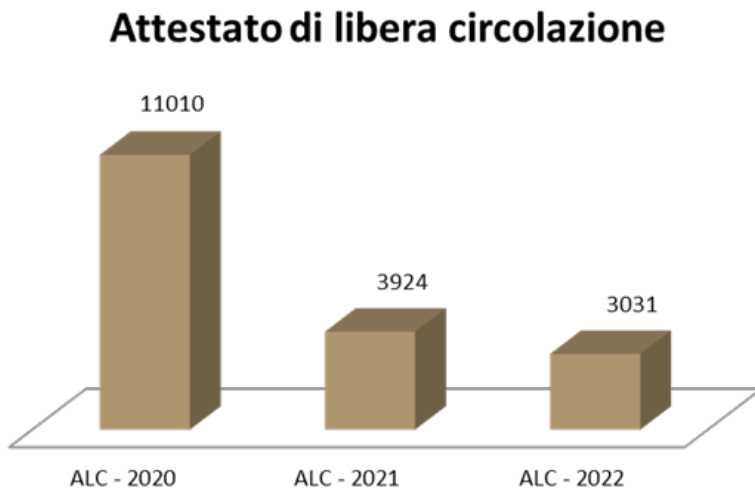


Fig. 1: Attestato di libera circolazione - ALC.



Fig. 2: Dichiarazione - DVAL.

Dichiarazione oggetti aventi meno di 70 anni e più di 50

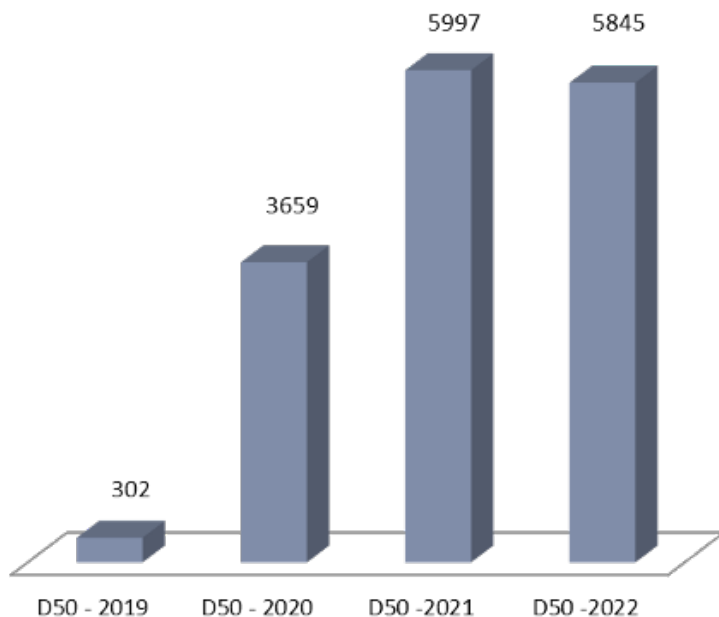


Fig. 3: Dichiarazione - D50.