



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica

<https://rivista.camminodiritto.it>



L'UNIONE EUROPEA: CONTROLLO E DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE DI IMPORTAZIONE, ESPORTAZIONE E CIRCOLAZIONE INTRA-UNIONALE DI BENI CULTURALI

Il presente contributo esamina l'evoluzione dei regimi europei di controllo della circolazione internazionale dei beni culturali alla luce della digitalizzazione amministrativa. Attraverso l'analisi del Regolamento (CE) n. 116/2009 e del Regolamento (UE) 2019/880, evidenzia il ruolo di strumenti digitali quali sistemi elettronici, banche dati interoperabili, intelligenza artificiale e blockchain nel rafforzamento della cooperazione amministrativa e della tracciabilità dei beni culturali. Lo studio approfondisce inoltre il rapporto tra tutela del patrimonio culturale, sicurezza interna e rispetto dei diritti fondamentali, mostrando come la digitalizzazione stia trasformando la governance europea e il contrasto al traffico illecito di beni culturali.

di **Lia Montereale, Alessandro El Khoury**
GIUR-10/A - DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
Estratto dal n. 8/2026 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile
Alessio Giaquinto

Pubblicato, Mercoledì 19 Agosto 2026



Abstract ENG

This contribution examines the evolution of European regulatory frameworks governing the international circulation of cultural goods in the context of administrative digitalization. Through an analysis of Regulation (EC) No. 116/2009 and Regulation (EU) 2019/880, it highlights the role of digital tools such as electronic systems, interoperable databases, artificial intelligence, and blockchain technologies in strengthening administrative cooperation and enhancing the traceability of cultural goods. The study further explores the relationship between cultural heritage protection, internal security, and the safeguarding of fundamental rights, showing how digitalization is reshaping European governance and improving efforts to combat the illicit trafficking of cultural goods.

Sommario: 1. Premessa: la circolazione internazionale dei beni culturali tra tutela, mercato interno e sicurezza; 2. Il regime dell'esportazione dei beni culturali nell'Unione europea: il Regolamento (CE) n. 116/2009; 2.1. Il Regolamento (UE) n. 1081/2012 e il modello cartaceo delle licenze; 2.2. La digitalizzazione delle licenze di esportazione in base al Regolamento di esecuzione (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026: da strumento tecnico a riforma strutturale; 3. Il regime dell'importazione dei beni culturali: il Regolamento (UE) 2019/880 tra tutela, sicurezza e controllo digitale; 4. Digitalizzazione, interoperabilità e cooperazione amministrativa nel controllo della circolazione dei beni culturali; 5. Strumenti digitali avanzati e lotta al traffico illecito dei beni culturali; 6. Conclusioni.

1. Premessa^[1]: la circolazione internazionale dei beni culturali tra tutela, mercato interno e sicurezza

La circolazione internazionale dei beni culturali costituisce uno dei settori nei quali più chiaramente emergono le tensioni strutturali che attraversano l'ordinamento dell'Unione europea^[2]: da un lato, la tutela di un patrimonio che rappresenta un elemento identitario essenziale degli Stati membri; dall'altro, la realizzazione del mercato interno e la libera circolazione delle merci; sullo sfondo, esigenze sempre più pressanti di sicurezza e di contrasto alla criminalità transnazionale^[3].

In tale contesto, l'azione dell'Unione europea si è sviluppata lungo due direttrici principali: il controllo dell'esportazione dei beni culturali verso i Paesi terzi, disciplinato dal Regolamento (CE) n. 116/2009 e, più recentemente, il controllo dell'importazione, introdotto dal Regolamento (UE) 2019/880. Entrambi i regimi sono oggi interessati da un processo di profonda trasformazione, legato all'introduzione di strumenti digitali e di

sistemi elettronici di gestione delle procedure amministrative.

I due regimi, pur perseguendo il medesimo obiettivo di contrasto al traffico illecito, si distinguono profondamente nella loro ratio e nel loro perimetro di tutela. Il Regolamento (CE) n. 116/2009 sull'esportazione è animato da una logica "difensiva verso l'esterno": esso mira a impedire che beni appartenenti al patrimonio culturale degli Stati membri fuoriescano irreversibilmente verso Paesi terzi, sottraendosi alla sovranità culturale nazionale. Il bene protetto è, in questo caso, il patrimonio "endogeno" dell'Unione, e la licenza di esportazione funge da presidio contro la sua dispersione. Il Regolamento (UE) 2019/880 sull'importazione risponde, invece, a una logica "difensiva verso l'interno": il suo obiettivo non è preservare il patrimonio europeo, bensì impedire che il territorio dell'Unione diventi un mercato di approdo per beni culturali illecitamente sottratti a Paesi terzi, spesso in contesti di conflitto armato o instabilità politica. In questo caso, il bene tutelato è "altrui", e il controllo doganale si configura come uno strumento di solidarietà internazionale e di sicurezza, prima ancora che di tutela culturale in senso stretto.

La digitalizzazione non rappresenta un mero adeguamento tecnico, ma si configura come una leva strutturale attraverso cui l'Unione europea ridefinisce le modalità di esercizio del controllo amministrativo, rafforza la cooperazione tra Stati membri e sviluppa nuove strategie di prevenzione e contrasto al traffico illecito di beni culturali^[4].

La tutela del patrimonio culturale rientra tradizionalmente tra le competenze sovrane degli Stati. L'Unione europea, sin dalla sua origine, ha mostrato un approccio cauto in materia culturale, limitandosi a forme di sostegno e coordinamento. Tale impostazione trova oggi il suo fondamento nell'art. 167 TFUE, che attribuisce all'Unione una competenza di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri^[5].

Sebbene la dimensione culturale sia oggi intrecciata con le politiche di mercato e sicurezza, il suo riconoscimento formale è stato il risultato di un lungo processo di "erosione" della sovranità statale esclusiva. Si ripropongono di seguito i passaggi fondamentali di questo percorso^[6]:

1951 - Trattato CECA (Parigi): l'obiettivo era limitato alla produzione industriale di carbone e acciaio; i beni culturali erano del tutto estranei al perimetro d'azione della Comunità;

1957 - Trattato CEE (Roma): ancora nessuna competenza diretta in materia culturale. Tuttavia, compare "l'antenato" dell'attuale art. 36 TFUE, che permetteva agli Stati di porre restrizioni alla libera circolazione per la tutela del patrimonio nazionale avente valore artistico, storico o archeologico. Il bene culturale era visto solo come una potenziale

"eccezione" al mercato delle merci.

1986 - Atto Unico Europeo: con la spinta verso il completamento del mercato interno entro il 1992, cresce il timore che la rimozione delle dogane possa privare gli Stati dei mezzi di controllo sui beni nazionali. Inizia a delinearsi la necessità di una disciplina procedurale comune, anche in assenza di una base giuridica culturale esplicita.

1992 - Trattato di Maastricht (TUE): è la svolta storica. La cultura entra ufficialmente nel Trattato (art. 128 CE). Per la prima volta, l'Unione è chiamata a contribuire al fiorire delle culture degli Stati membri, pur con il divieto esplicito di armonizzazione delle disposizioni legislative nazionali.

2007 - Trattato di Lisbona (TFUE): consolida l'assetto attuale. L'art. 167 TFUE conferma che l'Unione ha una competenza di sostegno e coordinamento. Tuttavia, il processo di integrazione ha progressivamente intrecciato la cultura con la politica commerciale comune (esportazione verso Paesi terzi) e con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (contrasto al traffico illecito).

In questo quadro, la circolazione dei beni culturali rappresenta il punto di intersezione privilegiato di tali dinamiche di erosione della sovranità statale esclusiva. Pur restando formalmente estranea a un'armonizzazione sostanziale delle tutele nazionali, essa è divenuta oggetto di una disciplina europea sempre più articolata sul piano procedurale e amministrativo, come dimostra l'evoluzione verso sistemi di controllo digitalizzati e interoperabili.

Nel diritto dell'Unione europea, i beni culturali sono qualificati come merci ai fini dell'applicazione delle libertà fondamentali, in particolare della libera circolazione di cui agli artt. 34 e ss. TFUE. Al tempo stesso, l'art. 36 TFUE consente agli Stati membri di introdurre restrizioni giustificate dalla tutela del patrimonio nazionale avente valore artistico, storico o archeologico^[7]. Questa ambivalenza ha generato un equilibrio delicato, nel quale la Corte di giustizia ha riconosciuto ampia discrezionalità agli Stati membri nel definire cosa costituisca "patrimonio nazionale", purché le misure restrittive siano proporzionate e non discriminatorie^[8]. In tal senso, la giurisprudenza della Corte ha costantemente ribadito che la tutela dei tesori nazionali non può giustificare restrizioni che vadano oltre quanto strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo di protezione.

La disciplina europea dell'esportazione dei beni culturali si inserisce in questo delicato spazio di equilibrio non attraverso un'armonizzazione dei regimi di tutela, che restano prerogativa sovrana dei singoli Stati, ma mediante l'istituzione di procedure comuni di controllo^[9]. Tale apparato normativo non si sostituisce alle valutazioni di merito delle

autorità nazionali (le quali mantengono piena autonomia nel definire l'intensità e le modalità tecniche delle ispezioni) ma definisce un'architettura amministrativa uniforme. In questo modo, sebbene l'atto materiale del controllo e il giudizio sul pregio culturale rimangano ancorati alle diverse prassi nazionali, la standardizzazione dell'iter procedurale assicura che la liberalizzazione del mercato interno non si traduca in una perdita irreversibile di patrimonio verso Paesi terzi.

Negli ultimi decenni, il traffico illecito di beni culturali si è consolidato come una minaccia globale, assumendo le caratteristiche di una primaria attività criminale transnazionale, sistematicamente accostata per volumi d'affari e complessità logistica ai traffici di armi, stupefacenti ed esseri umani^[10]. Tale dinamica criminale risulta esacerbata nei contesti di instabilità politica e di conflitto armato: in queste aree, la spoliazione del patrimonio culturale non rappresenta solo una perdita identitaria, ma si configura come un asset strategico per il finanziamento di organizzazioni criminali e gruppi terroristici^[11]. Si veda, in tal senso, la Risoluzione 2199 (2015) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che esplicitamente riconosce il nesso tra il commercio illecito di beni culturali e il finanziamento di gruppi terroristici come l'ISIS e Al-Qaida^[12].

In questo scenario, i tradizionali strumenti di tutela nazionale si sono rivelati insufficienti^[13]. L'attuale architettura dei controlli risente di criticità strutturali che la Commissione europea ha ampiamente documentato nei propri studi preparatori: la frammentazione delle competenze tra autorità nazionali, l'assenza di coordinamento sistemico^[14] e la persistente carenza di sistemi informativi interoperabili^[15] hanno storicamente generato "lacune normative" sfruttate dalle reti criminali per agevolare la circolazione di beni con documentazione falsificata^[16]. Come evidenziato nelle valutazioni d'impatto che hanno preceduto la recente attività legislativa, l'assenza di un quadro comune e centralizzato ha favorito fenomeni di forum shopping e disparità nell'efficacia dei controlli alle frontiere esterne. Di conseguenza, la risposta dell'Unione si è evoluta verso una logica "integrata"^[17]: il controllo amministrativo non è più inteso solo come strumento di tutela del patrimonio, ma come presidio di sicurezza interna e cooperazione internazionale, volto a recidere il nesso tra traffico illecito e finanziamento della criminalità transnazionale^[18].

L'azione dell'Unione europea in materia di traffico illecito di beni culturali si sviluppa lungo più livelli: normativo, attraverso l'adozione di regolamenti direttamente applicabili, o attraverso l'adozione di direttive; amministrativo, mediante il rafforzamento della cooperazione tra autorità nazionali; tecnologico, attraverso la creazione di sistemi digitali comuni o interoperabili; internazionale, in coordinamento con UNESCO, UNIDROIT e ONU. Il Regolamento (UE) 2019/880 rappresenta, in questo senso, un punto di svolta. Esso segna il passaggio da un approccio prevalentemente difensivo (tutela del patrimonio degli Stati membri) a un approccio proattivo, volto a impedire che il territorio dell'Unione diventi un mercato di destinazione per beni culturali di provenienza illecita^[19]. La

centralità attribuita agli strumenti digitali nel regime di importazione costituisce un modello che inevitabilmente influenza anche l'evoluzione del regime di esportazione, aprendo la strada a una progressiva integrazione dei due sistemi (cfr. il Regolamento di esecuzione (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026).

L'intervento dell'Unione europea nel contrasto al traffico illecito si è progressivamente evoluto in una strategia multidimensionale, in cui il dato normativo, espresso attraverso regolamenti direttamente applicabili e direttive di armonizzazione, funge da base per un'architettura amministrativa e tecnologica sempre più interconnessa. In questo modello, il rafforzamento della cooperazione tra le autorità nazionali non è più un obiettivo isolato, ma viene reso operativo dalla creazione di sistemi digitali comuni e banche dati interoperabili, capaci di proiettare l'efficacia dei controlli anche oltre i confini del mercato unico, in costante sinergia con gli standard definiti da organismi internazionali quali UNESCO^[20] e UNIDROIT^[21].

In tale quadro, il Regolamento (UE) 2019/880 spicca, in quanto non rappresenta soltanto un nuovo tassello normativo, ma un vero e proprio spartiacque concettuale per l'intera disciplina della circolazione dei beni culturali. Esso segna il definitivo superamento di una visione esclusivamente "difensiva", storicamente focalizzata sulla protezione del patrimonio endogeno degli Stati membri, a favore di un approccio "proattivo"^[22]. Questa nuova postura trasforma il territorio dell'Unione da potenziale approdo per flussi illeciti a presidio di legalità globale, integrando il controllo delle esportazioni e delle importazioni in un sistema unitario di monitoraggio dei flussi.

La centralità degli strumenti digitali nel regime di importazione non rappresenta un'innovazione assoluta nelle finalità, quanto piuttosto nelle modalità di esercizio del potere. Storicamente, l'attività di controllo e di incrocio dei dati veniva già svolta dalle autorità di polizia specializzate, come, in Italia, i Carabinieri del Comando per la tutela del patrimonio culturale (CCTPC), attraverso l'ausilio di banche dati d'eccellenza, quali il sistema Leonardo^[23].

Tuttavia, in un contesto analogico e pre-digitale, tale sforzo era inevitabilmente limitato da una gestione manuale e frammentata delle informazioni, che relegava l'enforcement a una dimensione prevalentemente ex post. Il controllo interveniva spesso solo a illecito consumato, con una funzione sanzionatoria o di recupero del bene già uscito o entrato illegalmente. L'introduzione del modello digitale sposta il baricentro dell'azione amministrativa verso una logica preventiva: la tracciabilità e l'analisi del rischio in tempo reale permettono di intervenire ex ante, trasformando il sistema di licenze da mero adempimento formale a presidio attivo di sicurezza.

2. Il regime dell'esportazione dei beni culturali nell'Unione europea: il Regolamento (CE) n. 116/2009

Il Regolamento (CE) n. 116/2009 sull'esportazione dei beni culturali si colloca in un passaggio cruciale dell'architettura costituzionale europea. Adottato come codificazione del precedente regime del 1992, esso cristallizza i principi nati con il Trattato di Maastricht, ma si trova a operare sotto il nuovo vigore impresso dal Trattato di Lisbona. Sebbene la sua base giuridica rimanga ancorata alla politica commerciale comune (già art. 133 TCE, oggi art. 207 TFUE), il contesto di Lisbona ne rafforza la legittimità attraverso il nuovo art. 167 TFUE, che eleva la cultura a obiettivo trasversale dell'Unione^[24].

In questa fase matura dell'integrazione, caratterizzata dalla soppressione definitiva dei controlli alle frontiere interne, il regolamento assume una funzione compensativa^[25] essenziale: esso agisce come uno "scudo esterno" per evitare che la liberalizzazione intra-UE faciliti la perdita irreversibile del patrimonio nazionale verso Paesi terzi. La struttura del sistema poggia su tre pilastri inscindibili che garantiscono l'equilibrio tra mercato e tutela: l'individuazione di categorie oggettive di beni soggetti a controllo, l'obbligo di licenza di esportazione e il principio del riconoscimento reciproco delle licenze tra Stati membri.

Esempi paradigmatici delle criticità insite nei sistemi di controllo pre-digitali sono rappresentati dal caso dell'Atleta di Fano^[26], la cui uscita illecita dal territorio italiano ha dato origine a un contenzioso internazionale pluridecennale, e dal Tesoro di Seuso, dove l'impiego di licenze di esportazione falsificate ha permesso la circolazione del bene su scala globale a causa della mancata interoperabilità dei dati tra le autorità nazionali^[27].

L'architettura del Regolamento 116/2009 poggia su un modello ibrido che tenta di conciliare l'esigenza di uniformità del mercato unico con la tutela delle identità nazionali. Il fulcro di questo sistema è l'Allegato I, che stabilisce una soglia di controllo basata su un duplice filtro: criteri oggettivi di matrice unionale quali l'età, la tipologia merceologica e il valore economico del bene, e una valutazione qualitativa di stretta competenza statale.

Nonostante la standardizzazione dei parametri quantitativi, alle autorità nazionali è riservata un'ampia discrezionalità tecnica e valutativa. Tale discrezionalità si manifesta non tanto nel riscontro dei requisiti dell'Allegato, quanto nel giudizio di merito sulla "rilevanza culturale" del bene: lo Stato membro può infatti negare la licenza anche se i criteri oggettivi sono soddisfatti, qualora ritenga che l'uscita del bene costituisca una perdita per il patrimonio nazionale. In dottrina, questo modello è stato criticato per la sua intrinseca "disomogeneità applicativa": la mancanza di una definizione univoca di "tesoro

nazionale" a livello europeo permette che beni simili ricevano trattamenti amministrativi opposti a seconda dello Stato in cui si trovano, creando distorsioni nel mercato dell'arte e disparità tra gli operatori economici^[28].

In assenza di armonizzazione sostanziale, il regime di esportazione opera in modo sensibilmente diverso in importanti mercati UE, oltre l'Italia, tra cui Francia, Germania e Olanda. La Francia applica un modello centralizzato e rigido^[29], in cui i beni culturali circolano mediante un sistema di "passaporti". Lo Stato ha un diritto di prelazione molto forte e utilizza il concetto di Trésor National per bloccare l'esportazione di opere chiave. In Germania, il modello di controllo è decentralizzato a livello dei Lander e fino al 2016 si è riscontrato un approccio di tipo liberale alla circolazione. Solo in seguito all'introduzione della nuova legge sulla protezione dei beni culturali (Kulturgutschutzgesetz), i controlli sono divenuti più stringenti, avvicinando il modello tedesco a quello italiano e francese^[30]. Infine, in Olanda il modello di controllo può essere definito "selettivo"^[31]. L'Olanda infatti protegge i beni inseriti in una lista nazionale, che sono soggetti a forti restrizioni all'esportazione, potendo lo Stato bloccarne l'uscita dal Paese o anche favorirne l'acquisizione pubblica. Se i beni non si trovano su questa lista, generalmente l'esportazione è meno burocratica, salvo alcune eccezioni tra cui i reperti archeologici trovati sul suolo olandese (dove esistono norme più stringenti indipendentemente dall'inserimento in una lista).

La scelta di affidare alle autorità nazionali la valutazione sostanziale dell'interesse culturale del bene riflette il principio di sussidiarietà e il riconoscimento della specificità dei patrimoni culturali nazionali. Tuttavia, come dimostrano gli esempi sopra citati, ciò comporta anche un'elevata discrezionalità tecnico - amministrativa.

In Italia, sotto il profilo strettamente giuridico, l'atto amministrativo di diniego trae la sua legittimità immediata dal combinato disposto della legislazione nazionale (il decreto legislativo 42/2004 recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, in particolare gli artt. 65 e ss.) e del Regolamento (CE) 116/2009. In questo quadro, l'art. 36 TFUE non costituisce la base normativa diretta del diniego, bensì funge da "cappello" costituzionale^[32] e clausola di salvaguardia che giustifica la deroga alla libera circolazione delle merci per motivi di protezione del patrimonio nazionale.

Affinché tale restrizione sia legittima agli occhi dell'ordinamento unionale, la decisione dell'autorità nazionale deve rispondere a criteri rigorosi di motivazione, proporzionalità e non discriminazione. La Corte di giustizia dell'UE, sin dalla storica sentenza Commissione c. Italia (causa 7/68), ha qualificato i beni culturali come "merci", seppur peculiari, assoggettandoli alle regole del mercato unico a meno che non intervengano esigenze di tutela del "tesoro nazionale" debitamente provate^[33].

In ambito italiano, il diniego all'uscita non può basarsi su presunzioni generiche, ma richiede una "motivazione rafforzata". La giurisprudenza amministrativa conferma che, sebbene l'amministrazione goda di un'ampia discrezionalità tecnica, il sindacato giurisdizionale deve verificare che l'iter logico-valutativo sia immune da vizi di irragionevolezza e rispetti il principio di proporzionalità tra l'interesse pubblico alla tutela e il diritto di proprietà del privato^[34].

2.1. Il Regolamento (UE) n. 1081/2012 e il modello cartaceo delle licenze

L'attuazione concreta del sistema di licenze di esportazione è stata affidata al Regolamento (UE) 1081/2012^[35], che ne ha disciplinato in dettaglio la forma, il contenuto e le modalità di utilizzo. Il regolamento di esecuzione ha stabilito ed imposto l'utilizzo di moduli cartacei standardizzati, suddivisi in più esemplari, destinati a diverse autorità (autorità culturali, dogane, titolare della licenza). Tale scelta, all'epoca della sua adozione, rispondeva all'esigenza di garantire uniformità formale e riconoscibilità delle licenze su tutto il territorio dell'Unione. Tuttavia, il modello cartaceo si è progressivamente rivelato inadeguato rispetto all'evoluzione dell'amministrazione digitale e alle crescenti esigenze di controllo e cooperazione. La dottrina^[36] è concorde nell'individuare nella fisicità del documento il suo *vulnus* principale^[37].

L'attuazione del Regolamento (CE) 116/2009 ha rivelato criticità strutturali legate a una gestione ancora prevalentemente analogica e decentralizzata. A livello dell'Unione, l'assenza di un monitoraggio centralizzato rende estremamente arduo mappare l'efficienza dei flussi: i dati statistici raccolti dalla Commissione europea sono esclusivamente *ex post*, basati su questionari triennali che non consentono di elaborare KPI (Key Performance Indicators) in tempo reale sulle tempistiche di rilascio delle licenze^[38].

Nonostante tale vuoto coordinativo, alcuni Stati membri hanno anticipato la transizione digitale dotandosi di sistemi nazionali avanzati, tra cui: il SUE (Sistema informativo uffici esportazione) in Italia, il portale GESTE in Francia^[39], il sistema della Junta de Calificación in Spagna e la piattaforma integrata della DGPC in Portogallo. Il successo di tali sistemi è stato spesso favorito dalla preesistenza di una robusta cornice normativa sull'amministrazione digitale; in Italia, ad esempio, la digitalizzazione dei procedimenti culturali ha tratto forza dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD) e dalle norme sulla firma elettronica (d.P.R. 445/2000), che hanno conferito valore legale ai certificati dematerializzati ben prima dell'avvio dei progetti europei^[40].

Tuttavia, il mantenimento del modello cartaceo genera ritardi significativi, dovuti alla complessa logistica dei "moduli in triplice esemplare" che richiedono spedizioni fisiche,

vidimazioni manuali e tempi tecnici di trasmissione tra autorità culturali e uffici doganali. Studi specifici^[41] confermano che l'onere amministrativo è sensibilmente più gravoso per le autorità competenti: la gestione cartacea aumenta esponenzialmente i tempi di istruttoria, la vulnerabilità all'errore umano e il rischio di contraffazioni, impedendo quel controllo preventivo e data-driven necessario per contrastare efficacemente il traffico illecito.

2.2. La digitalizzazione delle licenze di esportazione in base al Regolamento di esecuzione (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026: da strumento tecnico a riforma strutturale

Il progetto di digitalizzazione delle licenze di esportazione segna un passaggio concettuale fondamentale. La licenza elettronica non rappresenta semplicemente la trasposizione in formato digitale del modello cartaceo, ma implica una revisione complessiva delle modalità di esercizio del controllo amministrativo. Tra gli obiettivi principali della digitalizzazione si possono individuare: la semplificazione delle procedure; la riduzione degli oneri amministrativi; il rafforzamento dei controlli; il miglioramento della cooperazione tra autorità nazionali e doganali. L'introduzione di piattaforme digitali consente, inoltre, la creazione di banche dati strutturate, utili non solo ai fini amministrativi, ma anche per l'analisi dei flussi e la prevenzione dei traffici illeciti^[42]. Il nuovo regolamento di esecuzione (Regolamento UE 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026) che abroga il precedente Reg. (UE) 1081/2012, si basa su un sistema elettronico europeo centralizzato ECG (export cultural goods) che entrerà in funzione entro il 2 ottobre 2031. Pertanto, a partire dalla predetta data, le domande di licenze di esportazione a norma del regolamento (UE) n. 116/2009 del Consiglio e del nuovo regolamento di esecuzione saranno presentate e trattate mediante il sistema ECG. Le decisioni relative a tali domande saranno ugualmente trattate mediante il sistema ECG. Il sistema ECG è utilizzato anche per l'archiviazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti e le autorità doganali degli Stati membri ai fini della cooperazione amministrativa.

La transizione verso la licenza di esportazione elettronica non deve essere intesa come una mera migrazione tecnologica, bensì come un profondo spostamento di paradigma nell'esercizio del potere pubblico. Superando la staticità del modulo cartaceo, la digitalizzazione abilita una revisione sistemica del controllo amministrativo^[43] che, come evidenziato nei documenti preparatori della Commissione^[44], trasforma il procedimento da un onere burocratico frammentato a un ecosistema di sicurezza integrata.

Questo nuovo modello non si limita a snellire le procedure, ma abbatte drasticamente i

costi di conformità (compliance costs) e i tempi di attesa, eliminando quella "logica dei passaggi fisici" che storicamente ha generato colli di bottiglia e asimmetrie tra gli Stati membri. L'interoperabilità nativa con l'ambiente dello Sportello Unico doganale dell'UE (EU Single Window Environment for Customs) permette alle autorità di passare da una verifica documentale "al buio" a una validazione automatizzata e in tempo reale. In quest'ottica, la creazione di banche dati strutturate non è più un fine accessorio, ma il motore di una tutela proattiva: l'analisi dei dati e i KPI di performance permettono finalmente all'Unione di mappare i flussi di mercato e di anticipare i pattern del traffico illecito, trasformando la licenza da semplice "permesso di uscita" a un presidio di tracciabilità globale.

Il confronto con il Regolamento (UE) 2019/880 sull'importazione dei beni culturali mette in luce una differenza di approccio significativa. Mentre il regime di esportazione nasce in un contesto pre-digitale ed è stato successivamente adattato, il regime di importazione è concepito fin dall'origine come digitale. Nel Regolamento 2019/880, il sistema elettronico è elemento costitutivo del regime; la cooperazione tra autorità è strutturata attraverso piattaforme comuni; la finalità di sicurezza è esplicitamente affiancata a quella di tutela culturale. Questi elementi suggeriscono una possibile evoluzione del regime di esportazione verso modelli più integrati, nei quali la distinzione tra controllo culturale e controllo doganale risulti attenuata a favore di una logica di governance multilivello e data-driven.

Questa asimmetria genetica tra i due regimi solleva interrogativi profondi sulla futura tenuta del sistema unitario di controllo. Se per l'esportazione la digitalizzazione può essere accolta come un mero aggiornamento strumentale (un cambio di supporto che lascia inalterati i presupposti del 2009) per l'importazione essa agisce come un catalizzatore di una nuova governance integrata. Ci si deve dunque chiedere se queste due architetture, pur nate in epoche e con filosofie diverse, siano destinate a una convergenza funzionale. Ci si domanda se sia ipotizzabile che la robusta infrastruttura di cooperazione amministrativa e tecnologica creata per l'import possa generare un effetto di spillover^[45] sul regime di esportazione.

In questo scenario, potremmo assistere all'emergere di una forma di soft law procedurale^[46], dove prassi amministrative condivise e standard tecnologici comuni finiscono per armonizzare i due regimi "dal basso", attenuando le divergenze normative attraverso l'operatività digitale. Tuttavia, resta aperta la questione se tale integrazione possa dirsi compiuta senza un intervento di riordino legislativo che sancisca il passaggio definitivo verso un modello di tutela transnazionale univoco. Il futuro della protezione del patrimonio culturale in Europa dipenderà dalla capacità di sciogliere questo nodo: se limitarsi a una coesistenza di binari paralleli o se ambire a una sintesi organica, in cui la governance dei dati diventi il vero e unico scudo contro l'illegalità, indipendentemente

dalla direzione in entrata o in uscita dei flussi^[47].

3. Il regime dell'importazione dei beni culturali: il Regolamento (UE) 2019/880 tra tutela, sicurezza e controllo digitale

Il Regolamento (UE) 2019/880 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali^[48] rappresenta un punto di svolta nell'approccio dell'Unione europea alla circolazione internazionale del patrimonio culturale^[49]. A differenza del regime di esportazione, nato prevalentemente per compensare gli effetti della liberalizzazione del mercato interno, il regime di importazione si colloca in un contesto geopolitico profondamente mutato.

La crescente instabilità in alcune aree del mondo, unita alla sistematica distruzione e al saccheggio del patrimonio culturale in contesti di conflitto armato, ha portato l'Unione europea a riconoscere esplicitamente il nesso tra traffico illecito di beni culturali, criminalità organizzata e finanziamento del terrorismo^[50]. Tale consapevolezza emerge con chiarezza nei considerando iniziali del regolamento, che richiamano espressamente le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e gli strumenti internazionali adottati in ambito UNESCO^[51].

La tutela del patrimonio culturale, pur rimanendo un obiettivo centrale, non costituisce più l'unica ratio dell'intervento normativo^[52]. Essa si affianca a esigenze di sicurezza interna, di controllo delle frontiere esterne dell'Unione e di prevenzione di fenomeni criminali transnazionali. Ne deriva un mutamento significativo della funzione stessa del controllo amministrativo, che da strumento di tutela culturale si evolve in presidio di sicurezza^[53].

Il Regolamento 2019/880 si applica all'introduzione nel territorio doganale dell'Unione di beni culturali provenienti da Paesi terzi. L'ambito oggettivo è delineato attraverso categorie di beni individuate in base a criteri analoghi a quelli del regime di esportazione (tipologia, età e valore economico), ma con una logica funzionale diversa. Il regolamento, per i beni in regime di importazione, distingue tra: beni soggetti a licenza di importazione, per i quali è richiesto un controllo preventivo più rigoroso; beni soggetti a dichiarazione dell'importatore, che presuppone un'auto-responsabilizzazione dell'operatore economico^[54]. Questa articolazione riflette una modulazione del controllo in funzione del rischio^[55], coerente con un approccio preventivo. L'intensità del controllo amministrativo varia in base alla probabilità che il bene sia di provenienza illecita, introducendo una logica di risk assessment molto importante^[56].

Uno degli elementi più innovativi del Regolamento (UE) 2019/880 è rappresentato dall'introduzione di un sistema elettronico europeo centralizzato per la gestione delle licenze di importazione e delle dichiarazioni dell'importatore, denominato ICG (import cultural goods). A differenza del regime di esportazione di cui al regolamento del 2012, basato su formulari e moduli cartacei (la cui digitalizzazione è stata infatti concepita come evoluzione successiva), i moduli legati alle procedure di importazione invece nascono digitali e il sistema elettronico ICG costituisce qui un elemento strutturale e imprescindibile del regime. Il sistema elettronico consente la presentazione e la gestione digitale delle domande, la conservazione centralizzata dei dati^[57], l'accesso condiviso alle informazioni da parte delle autorità competenti e delle autorità doganali e la tracciabilità delle operazioni. La centralizzazione dei dati rappresenta un cambio di paradigma rispetto alla logica prevalentemente decentralizzata del regime di esportazione. Essa rafforza il ruolo dell'Unione europea nella governance del sistema e riduce il rischio di frammentazione applicativa^[58].

Il sistema elettronico previsto dal Regolamento (UE) 2019/880 non si limita a svolgere una funzione di semplice gestione procedurale delle pratiche doganali, ma è concepito come un vero e proprio strumento di cooperazione amministrativa tra Stati membri. In particolare, esso facilita lo scambio tempestivo e sistematico di informazioni tra le autorità culturali e doganali, garantendo che i dati relativi ai beni culturali importati siano disponibili in modo trasparente e accessibile alle diverse istituzioni competenti. Questo meccanismo di condivisione dei dati consente di ridurre i tempi di risposta e di intervenire in modo più rapido ed efficace in caso di irregolarità, contribuendo così a una maggiore sicurezza del mercato dei beni culturali.

Parallelamente, il sistema elettronico favorisce un coordinamento costante tra le autorità dei vari Stati membri, permettendo loro di allineare le pratiche operative e di condividere best practice. Tale coordinamento è particolarmente rilevante quando le catene di intermediazione dei beni culturali sono complesse e coinvolgono più giurisdizioni, fenomeno sempre più frequente in un contesto di mercato globalizzato. La possibilità di effettuare verifiche incrociate dei dati relativi ai beni importati rappresenta un ulteriore elemento di efficacia del sistema, poiché riduce il rischio di frodi e facilita l'individuazione di transazioni sospette o irregolari.

In un'ottica più ampia, il regime di importazione dei beni culturali si colloca pienamente all'interno della strategia europea di eGovernment e di interoperabilità digitale, che mira a rendere i servizi pubblici più efficienti, trasparenti e accessibili. L'esperienza maturata con il sistema di importazione ha anche anticipato modelli che, solo in seguito, sono stati presi in considerazione per il regime di esportazione, costituendo un punto di riferimento per lo sviluppo di procedure digitali integrate a livello europeo. In questo senso, la cooperazione digitale non è solo uno strumento operativo, ma un fattore essenziale per l'efficacia dei

controlli e per la tutela del patrimonio culturale europeo, garantendo che le norme comunitarie siano applicate in maniera uniforme e coordinata su tutto il territorio dell'Unione europea.

Uno degli aspetti più rilevanti del Regolamento (UE) 2019/880 è il riconoscimento esplicito del ruolo dei dati nella lotta al traffico illecito di beni culturali. La raccolta sistematica di informazioni relative all'origine, alla provenienza e alla storia dei beni consente di: individuare schemi ricorrenti di traffico illecito; rafforzare la capacità di analisi delle autorità competenti e facilitare la cooperazione con organismi internazionali e forze di polizia. La tracciabilità dei beni, resa possibile dalla digitalizzazione, rappresenta un elemento chiave di prevenzione, in quanto riduce lo spazio per l'opacità e la manipolazione documentale. In questa prospettiva, il regime di importazione anticipa sviluppi che potrebbero estendersi anche al controllo dell'esportazione, aprendo la strada a un sistema integrato di monitoraggio della circolazione internazionale dei beni culturali.

Il Regolamento 2019/880 può essere letto come un "laboratorio normativo", nel quale l'Unione europea sperimenta strumenti e modelli di governance destinati a influenzare l'intero sistema di controllo dei beni culturali^[59]. La centralità del digitale, l'uso dei dati e l'attenzione alle finalità di sicurezza suggeriscono una possibile convergenza futura tra i regimi di esportazione e importazione^[60].

Il successo della sperimentazione condotta nell'ambito del regime di importazione ha permesso all'Unione europea di non limitarsi a una semplice osservazione teorica, ma di passare a una fase di raccolta dei frutti tecnologici. La decisione di estendere il modello digitale anche all'esportazione poggia infatti sulla possibilità di riutilizzare infrastrutture già mature: il data model per la descrizione e categorizzazione dei beni culturali, sviluppato con estrema complessità per il sistema ICG (Import of Cultural Goods), è stato concepito in modo modulare, rendendolo perfettamente esportabile e adattabile alle licenze di uscita del Regolamento 116/2009^[61].

Questo approccio garantisce un vantaggio competitivo enorme: la digitalizzazione dell'export non parte da zero. Essa beneficia di un'architettura di sistema, di protocolli di sicurezza e di schemi di interoperabilità con il Single Window doganale che hanno già superato la fase di stress-test. Tale continuità tecnica non solo riduce i costi di sviluppo e i tempi di implementazione, ma assicura una coerenza semantica tra i due regimi: autorità doganali e operatori economici si troveranno a operare in un ambiente digitale che parla la medesima "lingua tecnica", trasformando quello che era un laboratorio sperimentale in uno standard operativo consolidato e sinergico.

4. Digitalizzazione, interoperabilità e cooperazione amministrativa nel controllo della circolazione dei beni culturali

Nel sistema dell'Unione europea, la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi assume una valenza che trascende la mera semplificazione procedurale. Essa si configura come una vera e propria infrastruttura giuridico-amministrativa, funzionale alla cooperazione tra autorità nazionali e al superamento della frammentazione derivante dal riparto di competenze^[62]. Nel settore della circolazione dei beni culturali, tale funzione è particolarmente evidente. Il controllo amministrativo coinvolge una pluralità di attori - autorità culturali, autorità doganali, forze di polizia, organismi internazionali - operanti su livelli diversi e spesso con competenze parzialmente sovrapposte^[63]. In assenza di strumenti digitali interoperabili, il rischio è quello di un controllo disarticolato, incapace di intercettare fenomeni complessi come il traffico illecito transnazionale. La digitalizzazione, pertanto, non è neutra: essa incide sulla distribuzione delle funzioni, sulla tempistica dei controlli e sulle modalità di esercizio della discrezionalità amministrativa.

Accanto ai meccanismi di controllo dei flussi in entrata e in uscita dal territorio doganale dell'Unione, l'ordinamento europeo ha progressivamente sviluppato un terzo strumento, dedicato alla dimensione intra-UE della circolazione illecita: la Direttiva 2014/60/UE sulla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. Tale direttiva disciplina le procedure attraverso cui uno Stato membro può richiedere la restituzione di un bene culturale che si trovi nel territorio di un altro Stato membro, instaurando un meccanismo di cooperazione amministrativa obbligatoria tra autorità nazionali. È proprio per supportare operativamente questo meccanismo che la direttiva si avvale del sistema IMI (Internal Market Information System), designandolo come piattaforma privilegiata per lo scambio di informazioni e per l'attivazione delle procedure di recupero. Comprendere questa cornice normativa è essenziale per cogliere il ruolo di IMI nel più ampio ecosistema digitale europeo di tutela del patrimonio culturale.

In questo panorama di attori diffusi e competenze intersecate, l'architettura digitale dell'Unione europea si articola su tre pilastri fondamentali che presidiano diverse fasi della vita del bene culturale, agendo come infrastruttura di raccordo tra le diverse autorità. Se l'ICG (Import of Cultural Goods) e l'ECG (Export of Cultural Goods) fungono da sensori preventivi alle frontiere esterne presidiando, rispettivamente, la regolarità dell'ingresso e dell'uscita dal territorio doganale dell'Unione, è il sistema IMI (Internal Market Information System) a garantire la tenuta del regime di legalità all'interno del mercato unico. Disciplinato dalla Direttiva 2014/60/UE sulla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, l'IMI non rappresenta un semplice canale di comunicazione opzionale, ma si configura come la piattaforma obbligatoria per la cooperazione amministrativa transfrontaliera.

L'ICG (Import of Cultural Goods) si erge come uno dei paradigmi più sofisticati di piattaforma settoriale nel diritto dell'Unione, superando la logica del mero portale di servizi per farsi architettura strutturale della legalità doganale. Piuttosto che un semplice contenitore di pratiche, il sistema agisce come un ecosistema sinergico: esso fonde in un'unica interfaccia la gestione delle licenze e delle dichiarazioni, la conservazione di un archivio dati centralizzato e l'erogazione di strumenti di supporto decisionale per le autorità di controllo. Attraverso questa infrastruttura, l'Unione europea inaugura un modello di vigilanza fondato sulla circolarità informativa e sulla tracciabilità granulare dei beni, blindando le frontiere esterne contro quei tentativi di elusione basati sulle asimmetrie dei controlli nazionali e sul fenomeno del cosiddetto forum shopping^[64].

Come sopra detto, IMI svolge un ruolo centrale nella cooperazione amministrativa ed è già utilizzato in numerosi settori del diritto dell'Unione per facilitare lo scambio di informazioni tra autorità nazionali^[65]. Attraverso questo sistema, le autorità nazionali attivano procedure di notifica immediata in caso di ritrovamento di beni sospetti e scambiano prove documentali in un ambiente protetto, riducendo drasticamente le asimmetrie informative che storicamente hanno ostacolato le azioni di recupero. In tale prospettiva, il ricorso sistematico all'IMI incide direttamente sul concetto di "dovuta diligenza" (due diligence): la fluidità e la tracciabilità delle informazioni circolanti nel sistema rendono infatti più gravoso l'onere probatorio per il possessore del bene, trasformando la cooperazione burocratica in un presidio di giustizia riparativa.

Nell'attuale ecosistema digitale relativo alla circolazione dei beni culturali, il ruolo del sistema IMI risulta circoscritto alle procedure di restituzione dei beni culturali tra Stati membri ai sensi della Direttiva 2014/60/UE. Le funzioni di cooperazione amministrativa relative alla gestione dei flussi quali le verifiche sull'autenticità delle licenze, le richieste di informazioni supplementari tra autorità competenti e lo scambio di dati su precedenti operazioni, sono state infatti integrate direttamente nel modulo di cooperazione amministrativa del sistema ICG (e del futuro ECG)^[66]. Questa scelta architettonica permette un controllo "a ciclo chiuso", dove la verifica del titolo e lo scambio di informazioni tra autorità avvengono nello stesso ambiente in cui il documento viene emesso e consultato dalle dogane.

La digitalizzazione, operata tramite l'integrazione tra ICG, ECG e IMI, delinea così un sistema a "triplice protezione", dove la prevenzione alla frontiera e la cooperazione interna si fondono in un'unica logica di tracciabilità permanente del patrimonio culturale.

Nel nuovo assetto digitale, le autorità doganali assumono un ruolo sempre più centrale nel controllo della circolazione dei beni culturali, agendo come pilastri del cosiddetto sportello unico dell'UE per le dogane (EU Single Window Environment for Customs)^[67].

Tradizionalmente percepite come meri soggetti esecutivi del controllo documentale, esse diventano oggi nodi strategici di un sistema informativo integrato grazie alla piattaforma Certificate Exchange System (CERTEX), che abilita lo scambio automatizzato e in tempo reale di dati tra i sistemi unionali di gestione delle licenze e le dogane nazionali.

La possibilità di accedere istantaneamente alle licenze elettroniche (ICG ed ECG) consente alle dogane di verificare l'autenticità dei titoli in modo automatizzato, incrociare le informazioni con altri database doganali di sicurezza e individuare anomalie tramite algoritmi di analisi del rischio prima ancora del contatto fisico con il bene. Questa evoluzione rafforza la dimensione preventiva del controllo, operando un fondamentale spostamento dal controllo cartaceo ex post a una fase anteriore basata sulla validazione digitale proattiva, riducendo drasticamente i tempi di sdoganamento e, al contempo, aumentando l'efficacia del contrasto ai traffici illeciti^[68].

Uno degli obiettivi dichiarati delle politiche europee di e-Government è l'interoperabilità dei sistemi informativi^[69]. L'Unione europea è passata da una fase di coordinamento volontario (con l'European Interoperability Framework del 2010 e 2017) a una fase di governance vincolante con l'Interoperable Europe Act del 2024. L'interoperabilità non è infatti un semplice requisito tecnico, ma un'architettura a quattro strati che lavorano in simbiosi per eliminare le barriere burocratiche^[70]. L'attuazione di un'amministrazione digitale integrata si fonda sulla scomposizione della cooperazione in quattro livelli complementari, ciascuno essenziale per la tenuta del sistema. Al vertice si colloca l'interoperabilità legale, che assicura la coerenza tra le diverse legislazioni nazionali e il diritto dell'Unione, garantendo che le norme sulla circolazione dei beni non entrino in conflitto durante l'esercizio dei controlli transfrontalieri. Su questa base si innesta l'interoperabilità organizzativa, volta ad armonizzare i processi di lavoro e le responsabilità tra attori eterogenei come uffici esportazione, dogane e forze di polizia, definendo flussi operativi trasparenti e obiettivi comuni.

Cruciale per la specificità del settore è poi l'interoperabilità semantica, che agisce sul significato dei dati: essa garantisce che la complessa terminologia legata alla classificazione dei beni culturali sia univoca e comprensibile per ogni sistema, prevenendo ambiguità interpretative tra autorità di lingue diverse. Infine, l'interoperabilità tecnica fornisce il substrato infrastrutturale necessario, connettendo protocolli, interfacce e sistemi hardware affinché i dati possano fluire senza barriere informatiche tra le piattaforme nazionali e i database centralizzati dell'Unione.

Nel settore dei beni culturali, tale obiettivo assume un rilievo strategico, in quanto consente di collegare banche dati eterogenee, quali: sistemi di licenze di esportazione e importazione; banche dati doganali; archivi delle autorità culturali; database internazionali

sui beni rubati o illecitamente esportati. L'interoperabilità non implica necessariamente l'unificazione dei sistemi, ma richiede standard comuni di comunicazione e di scambio dei dati. La digitalizzazione dei controlli apre la strada all'adozione di modelli data-driven, nei quali l'analisi dei dati diventa parte integrante del processo decisionale. L'accumulo di informazioni relative a licenze, dichiarazioni e flussi commerciali consente di individuare pattern ricorrenti, segnalare operazioni ad alto rischio e orientare le attività di controllo verso i casi più critici^[71]. Queste logiche preventive rappresentano un'evoluzione significativa rispetto al controllo tradizionale, basato prevalentemente su verifiche formali e su interventi ex post.

Nel complesso, l'analisi dei sistemi digitali utilizzati nel controllo della circolazione dei beni culturali mostra come la digitalizzazione stia trasformando l'azione amministrativa europea sotto tre profili principali: organizzativo, attraverso la ridefinizione dei ruoli tra autorità; funzionale, mediante il rafforzamento della cooperazione e della prevenzione^[72]; giuridico, incidendo sui confini della discrezionalità amministrativa. Questa trasformazione, se da un lato rafforza l'efficacia del controllo, dall'altro richiede un attento bilanciamento con i principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, in particolare con la tutela dei diritti degli operatori e con il rispetto delle competenze nazionali^[73].

5. Strumenti digitali avanzati e lotta al traffico illecito dei beni culturali

Il traffico illecito di beni culturali si caratterizza per la sua capacità di adattamento alle trasformazioni dei mercati, delle tecnologie e delle modalità di controllo. La crescente sofisticazione delle reti criminali ha reso evidente l'inadeguatezza di strumenti di contrasto esclusivamente basati su controlli documentali tradizionali e su interventi ex post. In tale contesto, l'adozione di strumenti digitali avanzati da parte delle autorità pubbliche si inserisce in una più ampia evoluzione delle strategie di prevenzione, orientate verso modelli anticipatori e predittivi. Le tecnologie digitali consentono infatti di agire non solo sul singolo bene, ma sull'ecosistema informativo che ne accompagna la circolazione, riducendo le aree di opacità che storicamente favoriscono i traffici illeciti.

Le banche dati hanno cessato di essere meri archivi statici per configurarsi come la "memoria digitale" attiva di un sistema di sicurezza globale. In questo ecosistema, strumenti come le Red Lists^[74] dell'ICOM (International Council of Museums) svolgono un ruolo cruciale. Esse infatti non limitandosi a censire il bene già rubato, fungono da dizionario iconografico del rischio, permettendo ai funzionari doganali di identificare intere categorie di reperti vulnerabili provenienti da aree di crisi, anche in assenza di una denuncia specifica^[75].

Questa capacità di intercettazione è potenziata dalla sinergia tra i grandi database internazionali, come il Psyche (un progetto con l'obiettivo di rafforzare e migliorare lo scambio di informazioni sulle opere d'arte trafugate a livello globale. è stato sviluppato sotto la guida del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale in collaborazione con INTERPOL), e i registri nazionali europei, che rappresentano le eccellenze della tutela continentale. Si pensi alla banca dati TREIMA in Francia (gestita dall'OCBC) o al portale tedesco Lost Art, che costituiscono nodi fondamentali per la verifica della provenienza e per il contrasto alla circolazione di beni sottratti illecitamente. L'auspicabile integrazione di questi "serbatoi di dati" con i nuovi sistemi europei ICG ed ECG potrebbe segnare un cambio di paradigma importante: i controlli non sarebbero più una verifica isolata, ma un'operazione di intelligence collettiva che permetterebbe di ricostruire le catene di circolazione e di attivare allarmi immediati in caso di riscontri positivi, rendendo i confini dell'Unione una barriera realmente impermeabile al traffico illecito.

L'integrazione di tecnologie mobili e algoritmi di visione artificiale ha trasformato quello che un tempo era un laborioso processo di verifica manuale in un flusso operativo dinamico e istantaneo. Non siamo più nell'epoca in cui il funzionario doganale deve affidarsi esclusivamente alla propria memoria visiva o a ingombranti cataloghi cartacei. Oggi, la tutela si esercita attraverso una "cassetta degli attrezzi" digitale che rende il controllo ubiquo e proattivo.

Strumenti come l'applicazione ID-Art dell'Interpol o l'italiana iTPC (sviluppata dai Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale) permettono a chiunque, con un semplice scatto fotografico dallo smartphone, di interrogare in tempo reale i database mondiali delle opere sottratte. Queste applicazioni non si limitano a identificare il bene, ma agiscono come sensori intelligenti capaci di incrociare metadati visivi e descrizioni tecniche, segnalando istantaneamente eventuali corrispondenze con reperti censiti come a rischio.

Sebbene l'occhio clinico dell'archeologo o dello storico dell'arte rimanga insostituibile, l'adozione di questi supporti (che includono anche sistemi di image recognition avanzati come quelli del progetto tedesco KIKu) funge da potente moltiplicatore di efficacia. Soprattutto nei contesti di frontiera, dove la rapidità è essenziale, queste tecnologie riducono drasticamente i margini di errore, permettendo di "isolare" il sospetto e di concentrare le risorse umane solo sui casi che richiedono un'effettiva perizia specialistica.

L'avvento dell'intelligenza artificiale e del machine learning segna il passaggio definitivo da un controllo di tipo reattivo a una forma di vigilanza predittiva. Non si tratta più soltanto di analizzare il singolo oggetto o la singola licenza, ma di elaborare l'enorme

massa di dati eterogenei (big data) generata dai flussi commerciali globali per far emergere "l'invisibile^[76]". Attraverso sofisticati algoritmi di analisi comportamentale, le autorità possono oggi isolare pattern di traffico anomali come rotte commerciali illogiche o discrepanze sistematiche nei valori dichiarati, che sfuggirebbero inevitabilmente all'occhio umano.

Un esempio d'eccellenza in questo ambito è il progetto BACUDA dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO), che utilizza algoritmi di data science per supportare le dogane nel targeting dei carichi sospetti. Nel perimetro dei regimi di import-export, questa "intelligenza aumentata" trasforma i documenti digitali in variabili di un modello probabilistico di rischio: strumenti di Deep Learning possono incrociare in frazioni di secondo la storia del dichiarante, la tipologia del bene e le segnalazioni provenienti dalle Red Lists internazionali, orientando chirurgicamente le ispezioni fisiche solo laddove la probabilità di illecito sia statisticamente rilevante. Questa sinergia tra dati e algoritmi non solo potenzia la sicurezza dei confini, ma ottimizza drasticamente l'impiego delle risorse amministrative, permettendo agli uffici competenti di concentrare la propria perizia specialistica esclusivamente sulle operazioni ad alto profilo di criticità.

Le tecnologie basate su registri distribuiti (blockchain) si profilano come lo strumento definitivo per garantire l'integrità documentale nel mercato dell'arte, spostando il paradigma dalla fiducia istituzionale alla certezza algoritmica^[77]. In termini tecnici, la notarizzazione su blockchain elimina radicalmente il rischio di manipolazione postuma dei dati: una volta che provenienza, licenze di esportazione o passaggi di proprietà sono registrati, la loro immutabilità è garantita crittograficamente, rendendo impossibile qualsiasi alterazione fraudolenta dello storico del bene.

Tuttavia, l'efficacia di questo "scudo digitale" non risiede nella tecnologia in sé, ma nella fase di governance e auditing dell'input. Il vero punto critico, ampiamente dibattuto in dottrina, è il cosiddetto Oracle Problem: la blockchain assicura che il dato non venga cambiato, ma non può certificarne la veridicità originaria se l'inserimento avviene in modo fallace. Il fornitore della piattaforma (provider) agisce come mero ospite di un registro passivo; la responsabilità della validazione ricade interamente sul soggetto che immette l'informazione. Ne consegue che la creazione di un Digital Product Passport (DPP)^[78] per i beni culturali - un "gemello digitale" che accompagna l'opera nel suo ciclo di vita - richiede un'infrastruttura di auditing rigorosa, dove l'autorità pubblica o l'esperto certificato fungano da garanti della 'verità' del dato d'ingresso, impedendo che informazioni false vengano "eternate" nel registro^[79].

L'utilizzo di strumenti digitali avanzati comporta la gestione di una quantità significativa di dati, inclusi dati personali e informazioni sensibili relative ai beni culturali e ai loro

proprietari. La conformità al diritto dell'Unione europea in materia di protezione dei dati rappresenta pertanto un requisito imprescindibile. L'uso di tecnologie avanzate può comportare il rischio di una standardizzazione eccessiva delle valutazioni, a scapito delle specificità culturali e delle peculiarità dei singoli beni. In un settore come quello dei beni culturali, la valutazione esperta resta un elemento insostituibile.

Nel complesso, l'analisi degli strumenti digitali avanzati mostra come la tecnologia possa rappresentare un potente alleato nella lotta al traffico illecito di beni culturali, ma solo a condizione che il suo utilizzo sia inserito in un quadro giuridico chiaro e rispettoso dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea. La sfida per il legislatore europeo e per le amministrazioni nazionali consiste nel trovare un equilibrio tra innovazione tecnologica e garanzie giuridiche, evitando sia l'inerzia regolatoria sia un entusiasmo tecnologico privo di adeguati contrappesi^[80].

6. Conclusioni

L'analisi condotta sui regimi europei di esportazione, importazione e circolazione intracomunitaria dei beni culturali, integrando le prospettive offerte dalla digitalizzazione e dai sistemi avanzati di contrasto al traffico illecito, evidenzia una trasformazione significativa del quadro normativo e amministrativo dell'Unione europea. L'analisi evidenzia come la futura digitalizzazione delle licenze di esportazione, attraverso la creazione di un sistema elettronico centralizzato ECG (export cultural goods), di cui al nuovo Reg. (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026, rappresenti non solo un adeguamento tecnico, ma anche un vero e proprio strumento di governance, in grado di uniformare procedure, rafforzare controlli e ridurre le inefficienze legate ai sistemi cartacei. Il Regolamento (UE) 2019/880 relativo all'importazione dei beni culturali, la cui piattaforma ICG (import cultural goods) è già operativa dal 28 giugno 2025, rafforza il ruolo centrale dell'Unione europea nella gestione dei sistemi elettronici e nell'interoperabilità tra banche dati.

Sul lato dell'esportazione dei beni culturali, se il Regolamento (CE) n. 116/2009 ha rappresentato per anni il modello tradizionale di controllo nazionale, la sua evoluzione digitale di cui al nuovo regolamento di esecuzione segna il superamento della frammentazione cartacea. Sul lato dell'importazione dei beni culturali, il Regolamento (UE) 2019/880 ha costituito invece un vero e proprio laboratorio normativo: un'area di sperimentazione "nativamente digitale" dove l'Unione ha testato modelli di governance (ICG) poi estesi all'esportazione (ECG). La capitalizzazione del Data Model e delle infrastrutture comuni dimostra che la digitalizzazione non è partita da zero, ma ha saputo raccogliere i frutti di un'architettura tecnica già validata. La forza del nuovo sistema

risiede nella sua natura di infrastruttura giuridico-amministrativa integrata. La auspicabile interoperabilità tra ICG (import), ECG (export) e IMI (restituzione intra-UE) darebbe vita a un regime di "tripla protezione" di notevole importanza ai fini della tutela e del controllo dei beni culturali.

Grazie all'ambiente dello Sportello Unico Doganale (EU-CSW CERTEX), le autorità doganali non sono più esecutori passivi, ma nodi di una rete intelligente capace di validare titoli in tempo reale e contrastare il forum shopping attraverso la trasparenza dei dati condivisi. La centralizzazione delle informazioni e la tracciabilità digitale dei beni permettono di combattere in maniera più efficace i traffici illeciti, integrando esigenze di sicurezza, obblighi internazionali e politiche di cooperazione. L'integrazione tra i regimi di esportazione e importazione rappresenta oggi una prospettiva strategica per l'Unione europea: la creazione di un sistema multilivello di governance, fondato su interoperabilità, dati condivisi e strumenti digitali avanzati (app, blockchain, intelligenza artificiale), potrebbe ridurre significativamente le vulnerabilità dei flussi di beni culturali, migliorando la tracciabilità e la prevenzione del traffico illecito. Questa trasformazione non è un semplice adeguamento tecnico, ma un vero e proprio cambio di paradigma che ridefinisce il rapporto tra Stati membri e Unione Europea.

L'adozione di modelli data-driven eleva la tutela a una forma di vigilanza predittiva. L'intelligenza artificiale e il machine learning (si pensi al progetto tedesco KIKu) permettono di orientare i controlli verso i nodi critici, identificando anomalie che sfuggirebbero all'ispezione umana. Tuttavia, l'introduzione di tecnologie come la blockchain e il Digital Product Passport (DPP) impone una riflessione rigorosa sulla governance. Se la blockchain elimina radicalmente il rischio di manipolazione postuma del dato, essa non può sanare il cosiddetto Oracle Problem: la veridicità dell'informazione dipende interamente dalla fase di auditing e validazione dell'input. La sfida non risiede dunque nel fornitore tecnologico, ma nella definizione di procedure di immissione dei dati che siano certe, trasparenti e autorizzate.

In chiave prospettica, la sfida dell'Unione europea sarà duplice: da un lato, completare la digitalizzazione dei processi e l'integrazione di regimi e banche dati; dall'altro, definire un quadro giuridico e procedurale che concili innovazione tecnologica, tutela dei diritti fondamentali e rispetto delle sovranità culturali degli Stati membri.

La digitalizzazione dei regimi di circolazione dei beni culturali non è un semplice strumento tecnico ma un vero e proprio cambiamento di paradigma che conduce alla metamorfosi e alla trasformazione della governance europea, rafforza la cooperazione tra autorità e consente di affrontare le sfide complesse del traffico illecito dei beni culturali con strumenti preventivi, data-driven e interoperabili.

Note e riferimenti bibliografici

- [1] Le opinioni espresse in questo articolo sono quelle degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale della Commissione europea o del Ministero della cultura.
- [2] Sul punto, per un'analisi approfondita delle tensioni tra mercato e tutela, si veda M. FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali*, 2^a ed., Milano, Giuffrè, 2007.
- [3] A. VISCONTI, *Il contrasto al traffico illecito di beni culturali: prospettive di diritto penale dell'economia e di tutela del patrimonio*, in *Riv. Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 2018, 345 ss.
- [4] D.U.GALETТА, *Digitalizzazione dell'amministrazione e diritto a una buona amministrazione (nell'era dell'Amministrazione 4.0)*, in *Riv. italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, 647 ss.
- [5] B. DE WITTE, *The Cultural Dimension of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- [6] Per una ricostruzione dettagliata, si veda G. FINOCCHIARO, *La cultura nel processo di integrazione europea: dai Trattati di Roma al Trattato di Lisbona*, in *Riv. della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2012, 85 ss.
- [7] G. SCIACCA, *La protezione del patrimonio nazionale tra mercato unico e identità culturale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, 455 ss.
- [8] CGUE, causa C-7/68, Commissione c. Italia.
- [9] A. MIGNONE, *Il commercio internazionale dei beni culturali. Interessi pubblici e regimi giuridici*, Milano, Giuffrè, 2005.
- [10] Su tutti, si veda il rapporto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, WCO, *Illicit Trade Report (2023) (2021)*, dove si evidenzia il ruolo prominente del traffico illecito di beni culturali in relazione al traffico illecito di altre tipologie di beni.
- [11] V. MAZZARESE, *Il traffico illecito di beni culturali come strumento di finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016; a cura di S. MANACORDA, A. VISCONTI, *Beni culturali e sistema penale*, Milano, ISPAC, 2010, per i profili di diritto penale internazionale.
- [12] Cfr. Consiglio di Sicurezza ONU, Ris. 2199 (2015).
- [13] P. GERSTENBLITH, *The Control of the Illicit Trade in Cultural Property: The Role of the UNESCO and UNIDROIT Conventions*, in *Art, Antiquity and Law*, vol. 12, n. 1, 2007.
- [14] J. ULPH, *The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?*, in *Art Antiquity and Law*, vol. 24, n. 3, 2019.
- [15] S.MACKENZIE, N. BRODIE, D. YATES, C. TSIROGIANNIS, *Trafficking Culture: New Directions in Researching the Global Market in Illicit Antiquities*, London, Routledge, 2019, e N. BRODIE, *The Market in Iraqi Antiquities 1980-2009*, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 18, n. 3, 2011, 303 ss.
- [16] European Commission, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the import of cultural goods*, SWD (2017) 262 final, part 1/2.
- [17] European Commission, *Action Plan to step up the fight against the financing of terrorism*, COM (2016) 50 final.
- [18] Sull'inefficacia degli approcci puramente nazionali a fronte della globalizzazione dei mercati illeciti, si veda C. FORREST, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, London, 2010.
- [19] Considerando 1-7 del Regolamento (UE) 2019/880.
- [20] P.J. O'KEEFE, *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the*

- Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, 2^a ed., Leicester, Institute of Art and Law, 2007.
- [21] L.V. PROTT, *Commentary on the UNIDROIT Convention on Stolen or Illicitly Exported Cultural Objects* 1995, Leicester, Institute of Art and Law, 1997.
- [22] V. VADI, *Cultural Heritage in International Economic Law*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2023.
- [23] Per una ricostruzione dettagliata del lavoro dei Carabinieri TPC, si veda A. CONFORTE, *Il traffico illecito di beni culturali: le attività di prevenzione e di contrasto*, in *Giustizia Penale*, 2017.
- [24] G. FINOCCHIARO, *La circolazione dei beni culturali nel diritto dell'Unione europea*, in *Riv. di diritto internazionale*, 2010, 415 ss.
- [25] In dottrina, i primi riferimenti al concetto di funzione compensativa si trovano in A. MIGNONE, *Il commercio internazionale dei beni culturali. Interessi pubblici e regimi giuridici*, Milano, Giuffrè, 2005.
- [26] Cass. Pen., Sez. III, 2 gennaio 2019, n. 22, stabiliva l'obbligo di restituzione del bronzo all'Italia, basandosi sul fatto che il bene fosse uscito dal territorio nazionale in violazione delle leggi doganali dell'epoca.
- [27] M.M. MANGO, A. BENNETT, *The Sevso Treasure. Part One*, in *Journal of Roman Archaeology, Supplementary Series* n. 12, 1994.
- [28] Fra tutti, si veda R. CRAUFURD SMITH, *The Cultural Dimension of EU Law*, Oxford University Press, 2004.
- [29] M. CORNU, *Droit du patrimoine culturel*, Paris, PUF, 2020.
- [30] R. PETERS, *The New German Act on the Protection of Cultural Property*, in *Art Antiquity and Law*, vol. 22, n. 2, 2017, 115 ss.
- [31] E. CAMPFENS, *The Dutch Heritage Act and the Protection of Cultural Property*, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 24, n. 4, 2017, 451 ss.
- [32] Si vedano R. CRAUFURD SMITH, *The Cultural Dimension of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2004.; G. SCIACCA, *La protezione del patrimonio nazionale tra mercato unico e identità culturale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, 455 ss.
- [33] B. DE WITTE, *The Cultural Dimension of European Union Law*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1991.
- [34] V. VADI, *Cultural Heritage in International Economic Law*, Leiden, Brill Nijhoff, 2023. L. MONTEREALE, *La circolazione internazionale delle opere d'arte e la discrezionalità tecnica alla luce delle più recenti pronunce giurisprudenziali*, in *Riv. Cammino Diritto*, 2023.
- [35] Regolamento (UE) 1081/2012 della Commissione europea.
- [36] A cura di E. CAMPFENS, *Fair and Just Solutions? Alternatives to Litigation in Cultural Property Disputes*, Eleven International Publishing, 2015, circa la rilevanza delle prove documentali.
- [37] Si pensi al traffico delle c.d. Blood Antiquities (antichità del sangue), per le quali molteplici rapporti di Europol ed Interpol hanno evidenziato come le organizzazioni criminali e terroristiche abbiano sfruttato la mancanza di sistemi digitali interoperabili per introdurre o esportare beni culturali utilizzando permessi di esportazione dei paesi d'origine (spesso zone di conflitto) falsificati, che le dogane europee non potevano incrociare con database centralizzati. Si vedano Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*, 2021 e Interpol, *Assessing Crimes Against Cultural Property: Global Survey*, 2021.
- [38] European Commission, *Report on the implementation of Regulation (EC) No 116/2009*, COM(2022) 424 final.
- [39] M. CORNU, *Droit du patrimoine culturel*, Parigi, Presses Universitaires de France, 2020.
- [40] D.U. GALETTA, *Digitalizzazione dell'amministrazione e diritto a una buona amministrazione (nell'era dell'Amministrazione 4.0)*, in *Riv. italiana di diritto pubblico comunitario*, fascicolo 3-4, 2018, 647 ss.

[41] Deloitte Luxembourg e Commissione Europea (DG TAXUD), Fighting illicit trafficking in cultural goods: analysis of customs issues in the EU, Final Report, Bruxelles, giugno 2017; J. ULPH, The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?, in *Art Antiquity and Law*, vol. 24, n.3, 2019, 219 ss.

[42] Per un approfondimento, si veda: Commissione europea, Impact assessment on the digitalisation of export licences for cultural goods, 2021.

[43] Commissione Europea, Final Report: Study on the improvement of the certified copies of export licences for cultural goods, Bruxelles, 2017/2018.

[44] Commissione europea, Commission Staff Working Document - Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the EU Single Window Environment for Customs, SWD(2020) 237 final.

[45] Il termine spillover è qui inteso in senso neo-funzionalista: l'integrazione tecnica in un settore (import) costringe alla cooperazione e al coordinamento anche nei settori contigui (export). Cfr. B. DE WITTE, *The Cultural Dimension of European Union Law*, Oxford University Press, 2011.

[46] Sull'uso della soft law e degli standard tecnici per superare lo stallo legislativo in materia culturale, si veda R. CRAUFURD SMITH, *The Cultural Dimension of EU Law*, Oxford University Press, 2004, che analizza l'interazione tra norme vincolanti e best practices amministrative.

[47] In questo senso, la Raccomandazione (UE) 2021/1970 della Commissione, del 10 novembre 2021, relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale. Pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 401 del 12 novembre 2021, 5 ss.

[48] Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[49] Per una analisi dettagliata del regolamento, si veda L. MONTEREALE, A. EL KHOURY, Il Regolamento (UE) 2019/880 sull'introduzione e l'importazione di beni culturali: l'analisi di impatto che ha portato alla normativa europea, la digitalizzazione e le possibili criticità in relazione alla normativa italiana, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, Ottobre 2025, 21 ss.; L. MONTEREALE, Le piattaforme digitali e la circolazione internazionale dei beni culturali: analisi della normativa europea sull'importazione dei beni culturali, in *Riv. Cammino diritto*, 2023.

[50] Contesto che era esplicitamente escluso per il regime delle esportazioni, si vedano A. VISCONTI, Esportazione e importazione illecite di beni culturali dopo la riforma del 2022, tra luci e ombre, in *Studi Senesi*, 2022, 155 ss., e G. FINOCCHIARO, La circolazione dei beni culturali nel diritto dell'Unione europea, in *Riv. di diritto internazionale*, 2010, dove si sottolinea che il regolamento sull'esportazione ha natura squisitamente commerciale-difensiva, e non di lotta alla criminalità organizzata o al terrorismo.

[51] Su tutti, S. CATANI, M. CONTALDI, La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea, *EUM*, 2020; J. ULPH, The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?, in *Art Antiquity and Law*, 2019.

[52] *Ibid.*

[53] P. GERSTENBLITH, The Relationship between the Administration of Cultural Heritage and Internal Security, in *Journal of International Criminal Justice*, 2019.

[54] G. CONTALDI, Il nuovo regime UE sull'importazione di beni culturali: profili sistematici, in *Diritto del commercio internazionale*, n.3, 2020, 580 ss.

[55] A. VISCONTI, La repressione del traffico illecito di beni culturali nell'ordinamento italiano: tra novità legislative e persistenti criticità, in *La Legislazione Penale*, 2021.

[56] J. ULPH, The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?, in *Art Antiquity and Law*, vol. 24, n. 3, 2019, 219 ss.

[57] In particolare, sugli effetti positive della tracciabilità digitale permanente, E. CAMPFENS, *Whose Cultural*

Property? The EU Import Regulation and its Implementation, in *Santander Art and Culture Law Review*, n. 2, 2020.

[58] S. VIGNERON, *Cultural Heritage Law in the European Union*, in *Research Handbook on Heritage, Law and Society*, Edward Elgar Publishing, 2021.

[59] Sugli impatti globali del "laboratorio normativo" per la politica estera dell'UE su tutti, M. CASTELLANETA, *La nuova disciplina UE sull'importazione di beni culturali*, in *Sicurezza e Giustizia*, 2019.

[60] Per un approfondimento sul Regolamento (UE) 2019/880 si vedano: i considerando 1-7 del Regolamento (UE) 2019/880; Consiglio di sicurezza ONU, Ris. 2199 (2015); Commissione europea, *Impact assessment on the introduction of import controls on cultural goods*, 2018; L. MONTEREALE, A. EL KHOURY, *Il Regolamento (UE) 2019/880 sull'introduzione e l'importazione di beni culturali: l'analisi di impatto che ha portato alla normativa europea, la digitalizzazione e le possibili criticità in relazione alla normativa italiana*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, 2025, XVI/4, 21 ss.; L. MONTEREALE, *Le piattaforme digitali e la circolazione internazionale dei beni culturali: analisi della normativa europea sull'importazione dei beni culturali*, in *Riv. Cammino diritto*, 2023.

[61] Si vedano i documenti tecnici della Commissione Europea, *Commissione Europea, Multi-Annual Strategic Plan for electronic Customs (MASP-C)*, 2023 Revision, Annex 2 (Project 1.18 - ICG & Project 2.12 - ECG).

[62] Sul tema, si veda G. SGUEO, *Tre idee di design per l'amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2021, 19 ss.

[63] Alcuni autori arrivano a parlare di "Spazio Amministrativo Europeo", E. CHITI, *The European Administrative Space*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017.

[64] R. CRAUFURD SMITH, *The European Union and the Protection of Cultural Heritage: The New Import Regulation*, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 27, 2020, 15.

[65] Sull'IMI quale infrastruttura tecnologica orizzontale del mercato unico, si veda il Regolamento (UE) n. 1024/2012, che ne definisce la funzione di rete sicura per lo scambio di informazioni tra autorità nazionali. Pur trovando nel settore culturale una specifica declinazione ai sensi della Direttiva 2014/60/UE (restituzione di beni usciti illecitamente), l'IMI costituisce lo strumento trasversale di cooperazione amministrativa per oltre venti aree legislative. Tra le principali applicazioni si annoverano: il riconoscimento delle qualifiche professionali (Direttiva 2005/36/CE), la libera prestazione dei servizi (Direttiva 2006/123/CE), il distacco dei lavoratori (Direttiva 2014/67/UE e Direttiva 2020/1057), la protezione dei dati personali ai fini del coordinamento tra Autorità Garanti (Regolamento (UE) 2016/679 - GDPR), la tutela dei consumatori (Regolamento (UE) 2017/2394) e l'assistenza sanitaria transfrontaliera (Direttiva 2011/24/UE). La peculiare efficacia del sistema risiede nella sua capacità di neutralizzare le asimmetrie linguistiche e burocratiche attraverso flussi di lavoro standardizzati e tradotti automaticamente, agendo come il precursore tecnologico del principio del once-only e come pilastro della buona amministrazione europea.

[66] Si veda il manuale tecnico della piattaforma europea TRACES-NT per il sistema ICG alla sezione *Special Workflows and Operations*, dove viene dettagliata la procedura di cooperazione amministrativa: webgate.ec.europa.eu

[67] Regolamento (UE) 2022/2399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022, che istituisce l'ambiente dello sportello unico dell'Unione europea per le dogane. Questo regolamento è la base giuridica che impone l'interoperabilità tra le autorità doganali e le autorità non doganali (come quelle culturali), rendendo obbligatorio lo scambio di dati digitale per i certificati e le licenze.

[68] G. SGUEO, *Il divario. I servizi pubblici digitali, tra aspettative e realtà*, Milano, EGEA, 2022.

[69] L'interoperabilità è la capacità delle organizzazioni di interagire in vista di obiettivi comuni reciprocamente vantaggiosi, che comportano la condivisione di informazioni e conoscenze tra le organizzazioni attraverso i processi aziendali che esse sostengono, mediante lo scambio di dati tra i rispettivi sistemi ICT. Si veda, Commissione Europea, *Quadro europeo di interoperabilità (EIF)*, COM (2017) 134 final. Questi concetti sono poi confluiti in quello che oggi è noto come *Interoperable Europe Act*, Regolamento (UE) 2024/903 del Parlamento europeo e del Consiglio (normativa su un'Europa interoperabile).

[70] H.C.H. HOFMANN, *Integrated Administration in the EU*, in *Oxford Handbook of European Union Law*,

Oxford University Press, 2018.

[71] A tale riguardo si segnala il progetto KIKu del Fraunhofer institute tedesco, che mira ad utilizzare algoritmi di computer vision e deep learning per scansionare automaticamente le piattaforme di e-commerce e i cataloghi d'asta al fine di riconoscere oggetti archeologici anche quando vengono descritti con termini vaghi per eludere i controlli. FRAUNHOFER IPK, AI-based protection of cultural property, Research Report 2022.

[72] MITSILEGAS V., The Preventive turn in European security policy: towards a rule of law crisis? in Cambridge University Press, 2019.

[73] Per approfondimenti in materia, si vedano: Commissione europea, EU eGovernment Action Plan 2016-2020; Commissione europea, Interoperability Framework for European public services, 2017. S. CASSESE, La nuova amministrazione europea, Bologna, 2020.

[74] ICOM (International Council of Museums), Red Lists of Cultural Objects at Risk Database. Le Red Lists rappresentano lo standard internazionale per l'identificazione preventiva, fornendo alle autorità doganali gli strumenti visivi necessari per intercettare oggetti archeologici ed etnologici vulnerabili.

[75] L'efficacia delle Red Lists di ICOM quale strumento di due diligence e supporto all'analisi del rischio doganale è documentata da numerosi successi investigativi presso i confini esterni dell'Unione. Si segnala, in particolare, il caso dell'aeroporto di Bruxelles-Zaventem (2021), dove l'impiego delle liste dedicate ai beni culturali iracheni e siriani ha permesso il sequestro di circa 800 reperti archeologici (tra cui tavolette cuneiformi e sigilli cilindrici) dichiarati falsamente come oggetti decorativi, la cui restituzione è avvenuta ufficialmente nell'ottobre dello stesso anno: www.theguardian.com

Di pari rilievo è l'operazione condotta dalla dogana francese presso lo scalo di Parigi-Charles de Gaulle (2022), che ha portato all'intercettazione di bassorilievi egiziani di epoca faraonica. In entrambi i casi, la comparazione visiva immediata tra i beni intercettati e le categorie merceologiche protette censite da ICOM ha costituito il presupposto tecnico per il blocco della merce e il superamento delle false dichiarazioni degli importatori: www.lefigaro.fr

[76] Al riguardo, la raccomandazione dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane, World Customs Organization (WCO), WCO Guidance on Data Analytics, 2023.

[77] M. FINCK, Blockchain Regulation and Governance in Europe, Cambridge University Press, 2019.

[78] Sul tema si veda il progetto European Blockchain Services Infrastructure (EBSI) della Commissione Europea, che mira a creare una infrastruttura per "diplomi" e "passaporti professionali".

[79] Sull'utilizzo del Digital Product Passport per i beni culturali già si indicava con cautela che la affidabilità del passaporto digitale è direttamente collegata alla affidabilità di chi lo rilascia, S. VIGNERON, Cultural Heritage Law and Technology, in Research Handbook on Heritage, Law and Society, 2021.

[80] Per approfondimenti in materia, si vedano: UNESCO, Fighting illicit trafficking of cultural property, 2019; Commissione europea, White Paper on Artificial Intelligence, 2020; Europol, Illicit trafficking of cultural goods, 2021; S. RODOTÀ, Il diritto di avere diritti, Bari, 2012.

Bibliografia

Monografie e volumi

CAMPFENS E. (a cura di), Fair and Just Solutions? Alternatives to Litigation in Cultural Property Disputes, Eleven International Publishing, 2015.

CASSESE S., La nuova amministrazione europea, Bologna, il Mulino, 2020.

CATANI S., CONTALDI M., La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea, EUM, 2020.

CORNU M., Droit du patrimoine culturel, Paris, Presses Universitaires de France, 2020.

CRAUFURD SMITH R., The Cultural Dimension of EU Law, Oxford, Oxford University Press, 2004.

DE WITTE B., *The Cultural Dimension of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

FINCK M., *Blockchain Regulation and Governance in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

FORREST C., *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, London, Routledge, 2010.

FRIGO M., *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, 2^a ed., Milano, Giuffrè, 2007.

MACKENZIE S., BRODIE N., YATES D., TSIROGIANNIS C., *Trafficking Culture: New Directions in Researching the Global Market in Illicit Antiquities*, London, Routledge, 2019.

MANACORDA S., VISCONTI A. (a cura di), *Beni culturali e sistema penale*, Milano, ISPAC, 2010.

MIGNONE A., *Il commercio internazionale dei beni culturali. Interessi pubblici e regimi giuridici*, Milano, Giuffrè, 2005.

MITSILEGAS V., *The Preventive Turn in European Security Policy: Towards a Rule of Law Crisis?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

O'KEEFE P.J., *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*, 2^a ed., Leicester, Institute of Art and Law, 2007.

PROTT L.V., *Commentary on the UNIDROIT Convention on Stolen or Illicitly Exported Cultural Objects 1995*, Leicester, Institute of Art and Law, 1997.

RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza, 2012.

SGUEO G., *Il divario. I servizi pubblici digitali, tra aspettative e realtà*, Milano, EGEA, 2022.

VADI V., *Cultural Heritage in International Economic Law*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2023.

Articoli e contributi in volume

BRODIE N., *The Market in Iraqi Antiquities 1980-2009*, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 18, n. 3, 2011, pp. 303 e ss.

CAMPFENS E., *The Dutch Heritage Act and the Protection of Cultural Property*, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 24, n. 4, 2017, pp. 451 e ss.

CAMPFENS E., *Whose Cultural Property? The EU Import Regulation and its Implementation*, in *Santander Art and Culture Law Review*, n. 2, 2020.

CASTELLANETA M., *La nuova disciplina UE sull'importazione di beni culturali*, in *Sicurezza e Giustizia*, 2019.

CHITI E., *The European Administrative Space*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017.

CONFORTE A., *Il traffico illecito di beni culturali: le attività di prevenzione e di contrasto*, in *Giustizia Penale*, 2017.

CONTALDI G., *Il nuovo regime UE sull'importazione di beni culturali: profili sistematici*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 3, 2020, pp. 580 e ss.

CRAUFURD SMITH R., *The European Union and the Protection of Cultural Heritage: The New Import Regulation*, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 27, 2020, p.15.

DE WITTE B., *The Cultural Dimension of European Union Law*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1991.

FINOCCHIARO G., *La cultura nel processo di integrazione europea: dai Trattati di Roma al Trattato di Lisbona*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2012, pp. 85 e ss.

FINOCCHIARO G., La circolazione dei beni culturali nel diritto dell'Unione europea, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 415 e ss.

GALETTA D.U., Digitalizzazione dell'amministrazione e diritto a una buona amministrazione (nell'era dell'Amministrazione 4.0), in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 3-4, 2018, pp. 647 e ss.

GERSTENBLITH P., The Control of the Illicit Trade in Cultural Property: The Role of the UNESCO and UNIDROIT Conventions, in *Art, Antiquity and Law*, vol. 12, n. 1, 2007.

GERSTENBLITH P., The Relationship between the Administration of Cultural Heritage and Internal Security, in *Journal of International Criminal Justice*, 2019.

HOFMANN H.C.H., Integrated Administration in the EU, in *Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

MANGO M.M., BENNETT A., The Sevso Treasure. Part One, in *Journal of Roman Archaeology*, Supplementary Series n. 12, 1994.

MAZZARESE V., Il traffico illecito di beni culturali come strumento di finanziamento del terrorismo internazionale, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016.

MONTEREALE L., EL KHOURY A., Il Regolamento (UE) 2019/880 sull'introduzione e l'importazione di beni culturali: l'analisi di impatto che ha portato alla normativa europea, la digitalizzazione e le possibili criticità in relazione alla normativa italiana, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, XVI/4, ottobre 2025, pp. 21 e ss.

MONTEREALE L., La circolazione internazionale delle opere d'arte e la discrezionalità tecnica alla luce delle più recenti pronunce giurisprudenziali, in *Riv. Cammino Diritto*, 2023.

MONTEREALE L., Le piattaforme digitali e la circolazione internazionale dei beni culturali: analisi della normativa europea sull'importazione dei beni culturali, in *Riv. Cammino diritto*, 2023.

PETERS R., The New German Act on the Protection of Cultural Property, in *Art Antiquity and Law*, vol. 22, n. 2, 2017, pp. 115 e ss.

SCIACCA G., La protezione del patrimonio nazionale tra mercato unico e identità culturale, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, pp. 455e ss.

SGUEO G., Tre idee di design per l'amministrazione digitale, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2021, pp. 19 e ss.

ULPH J., The European Union's Regulation on the Import of Cultural Goods: A Pragmatic Response to Terrorism and Heritage Looting?, in *Art Antiquity and Law*, vol. 24, n. 3, 2019, pp. 219 e ss.

VIGNERON S., Cultural Heritage Law in the European Union, in *Research Handbook on Heritage, Law and Society*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021.

VIGNERON S., Cultural Heritage Law and Technology, in *Research Handbook on Heritage, Law and Society*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021.

VISCONTI A., Il contrasto al traffico illecito di beni culturali: prospettive di diritto penale dell'economia e di tutela del patrimonio, in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 2018, pp. 345 e ss.

VISCONTI A., La repressione del traffico illecito di beni culturali nell'ordinamento italiano: tra novità legislative e persistenti criticità, in *La Legislazione Penale*, 2021.

VISCONTI A., Esportazione e importazione illecite di beni culturali dopo la riforma del 2022, tra luci e ombre, in *Studi Senesi*, 2022, pp. 155 e ss.

Fonti normative

Diritto dell'Unione europea

Regolamento (CE) n. 116/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo

all'esportazione di beni culturali.

Regolamento (UE) n. 1081/2012 della Commissione, del 9 novembre 2012, ai fini del Regolamento (CE) n. 116/2009.

Regolamento di esecuzione (UE) 2026/1144 della Commissione del 28 maggio 2026, che stabilisce disposizioni sulle licenze elettroniche di esportazione per i beni culturali a norma del regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio e abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012 della Commissione.

Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali.

Regolamento di esecuzione (UE) 2021/1079 della Commissione del 24 giugno 2021 recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali.

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 (IMI).

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (GDPR).

Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori.

Regolamento (UE) 2022/2399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022, che istituisce l'ambiente dello sportello unico dell'Unione europea per le dogane.

Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera.

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.

Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori.

Direttiva (UE) 2020/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada.

Raccomandazione (UE) 2021/1970 della Commissione, del 10 novembre 2021, relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale, in GU L 401 del 12 novembre 2021, pp. 5 ss.

Diritto internazionale

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 2199 (2015), del 12 febbraio 2015.

Giurisprudenza

CGUE, sentenza del 10 dicembre 1968, Commissione c. Italia, causa C-7/68.

Corte di Cassazione, Sez. III Penale, sentenza 2 gennaio 2019, n. 22.

Documenti istituzionali, rapporti e risorse digitali

Commissione europea, Action Plan to step up the fight against the financing of terrorism, COM(2016) 50 final.

Commissione europea, Commission Staff Working Document - Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation establishing the EU Single Window Environment for Customs, SWD(2020) 237 final.

Commissione europea, EU eGovernment Action Plan 2016-2020.

Commissione europea, Final Report: Study on the improvement of the certified copies of export licences for cultural goods, Bruxelles, 2017/2018.

Commissione europea, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation on the import of cultural goods, SWD(2017) 262 final.

Commissione europea, Impact assessment on the digitalisation of export licences for cultural goods, 2021.

Commissione europea, Impact assessment on the introduction of import controls on cultural goods, 2018.

Commissione europea, Interoperability Framework for European public services, COM(2017) 134 final.

Commissione europea, Multi-Annual Strategic Plan for electronic Customs (MASP-C), 2023 Revision, Annex 2 (Project 1.18 - ICG & Project 2.12 - ECG).

Commissione europea, Report on the implementation of Regulation (EC) No 116/2009, COM(2022) 424 final.

Commissione europea, White Paper on Artificial Intelligence, COM(2020) 65 final.

Deloitte Luxembourg - COMMISSIONE EUROPEA (DG TAXUD), Fighting illicit trafficking in cultural goods: analysis of customs issues in the EU, Final Report, Bruxelles, giugno 2017.

Europol, European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), 2021.

Europol, Illicit trafficking of cultural goods, 2021

FRAUNHOFER IPK, AI-based protection of cultural property, Research Report 2022.

ICOM, Red Lists of Cultural Objects at Risk Database, disponibile su: icom.museum

Platform TRACES-NT, Special Workflows and Operations - Import of Cultural Goods, disponibile su: webgate.ec.europa.eu

UNESCO, Fighting illicit trafficking of cultural property, Parigi, 2019.

World Customs Organization (WCO), Illicit Trade Report, 2021, 2022, 2023.

World Customs Organization (WCO), WCO Guidance on Data Analytics, 2023.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11833>