Angelo Tartuferi

Ufficio esportazione. Un difficile equilibrio tra il rigore normativo e l'indifferibile snellimento delle procedure

Riassunto – *La ricchezza e la diffusione sul territorio del patrimonio artistico italiano sono alla base della nostra normativa in tema di circolazione di beni culturali che, rispetto a quella vigente negli altri paesi, appare certamente più restrittiva. Alcuni documenti emanati di recente dal MiBACT hanno agevolato l'attività degli uffici esportazione e, inoltre, hanno contribuito a uniformarne la prassi operativa. Tuttavia, oggi sembrerebbe auspicabile un aggiornamento di fondo del concetto di attestato di libera circolazione, che deve restare in ogni caso il documento fondamentale per l'azione di tutela. Nel contempo, appaiono non più rinviabili alcuni snellimenti delle procedure, realizzabili anche grazie alla completa digitalizzazione di un numero mirato di pratiche, che andrebbero incontro alle richieste sempre più pressanti dell'utenza rivolte soprattutto alla riduzione dei tempi di rilascio per i documenti richiesti. Com'è noto, l'attenzione del nostro Paese verso il tema della circolazione delle opere d'arte è proverbiale e vanta una tradizione di lunghissima data che non ha confronti.*

In questo anno del quinto centenario della morte di Raffaello, è stata richiamata molto spesso la celebre lettera scritta dall'Urbinate e da Baldassarre Castiglione a papa Leone X sull'esigenza di preservare le vestigia architettoniche dell'antica Roma. Ma a quel tempo il problema era ancora in buona sostanza interno, legato al fenomeno assai vasto del reimpiego delle antichità: Raffaello denunciava infatti una Roma dove si costruiva con una calce fatta «di statue e d'altri ornamenti antichi»! Era ancora di là da venire la dispersione massiccia del patrimonio mobile che si realizzerà dalla fine del Settecento e toccherà il suo culmine tra il secondo Ottocento e il primo Novecento, sullo sfondo di eventi storico-culturali di grande portata, quali la riscoperta della pittura dal Medioevo al Rinascimento, le soppressioni di chiese e conventi, la formazione delle grandi collezioni museali in Europa e oltreoceano, il fiorire del collezionismo privato e del mercato antiquario. Quest'ultimo, lungi dal dover essere demonizzato, come occorso talvolta in passato anche nei nostri ambienti di Soprintendenza – forse a motivo di una conoscenza insufficiente e generalmente scarsa –, è stato costantemente additato da Antonio Paolucci, che ha incarnato per molti decenni il nostro mestiere a cavallo fra il secolo scorso e quello presente, come il terzo pilastro del sistema mondiale della storia dell'arte, accanto al mondo degli studi e a quello delle grandi raccolte museali pubbliche.

Al mercato antiquario che svolge la sua attività in maniera trasparente e, soprattutto, osservando le norme di legge, siamo debitori della promozione degli studi e della conoscenza in campo storico-artistico, della scoperta e/o riscoperta di singole personalità artistiche, di autentici capolavori misconosciuti, nonché d'interi periodi della produzione artistica delle epoche più diverse. Senza dimenticare, inoltre, i considerevoli risvolti economici sottesi a questa attività, fonte di lavoro per diversi soggetti (gli stessi antiquari; spedizionieri internazionali accreditati; trasportatori; allestitori; restauratori; ricercatori e studiosi; case d'asta e case editrici, etc.). Nel contempo, è pressoché superfluo rimarcare che non ha mai smesso di proliferare il lato oscuro del mondo antiquario, com'è attestato in maniera che più efficace non potrebbe essere, sia quantitativamente che sul piano statistico, dall'attività incessante del Nucleo Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale.

Per quanto mi riguarda, posso dire che l'impegno perseguito ormai da molti anni nel cercare di mantenermi aggiornato sull'andamento del mercato antiquario, nel segmento della pittura più antica dal Duecento al Quattrocento, oltre a rappresentare un terreno assai fertile per l'acquisizione continua di nuove conoscenze in questo settore, si è rivelato in molte occasioni un sostegno prezioso nello svolgimento del mio compito di funzionario storico dell'arte all'interno delle commissioni tecniche presso l'Ufficio esportazione e anche nel mio ruolo di responsabile dell'ufficio. Da quando fui nominato nel 2000 vicedirettore dell'Ufficio esportazione, allora diretto da Marco Chiarini, mi sono capitate moltissime occasioni di confronto pubbliche e private, sia con l'associazione di categoria, sia con i singoli antiquari, nel corso delle quali ho sempre ricevuto due ordini di lamentele che fino ad oggi ho tenuto ben distinti. Il primo riguarda il merito delle decisioni assunte dalle commissioni tecnico-scientifiche, la maggior parte delle volte mal digerite, e che in alcuni casi più spinti – fortunatamente molto rari –, giunge fino a contestare l'esistenza stessa del controllo esercitato da quest'ultime. L'argomento critico espresso è ripetuto spesso come una litania: qui in Italia è molto più difficile lavorare; troppi controlli; troppi adempimenti burocratici;

Fig. 1 – Firenze, Giardino di Boboli, Ufficio esportazione.

troppe opere vincolate – ma le statistiche sono lì a documentare che rispetto ai beni presentati si tratta invece di percentuali irrisorie –; invece di «bloccare» le opere bisognerebbe semmai acquistarle, «come di solito fanno in Francia»…

Su questo fronte ho sempre pensato, oltreché detto e scritto, che ci sia ben poco da discutere. La storia ha eletto il nostro Paese tra i massimi 'produttori/fornitori' di opere d'arte – se non il primo in assoluto –, in particolare per le epoche più antiche, e pertanto è affatto comprensibile che la visione di questa problematica sia da parte nostra diversa e particolare rispetto a quella degli altri Stati, e di conseguenza è inevitabile che le norme di tutela siano più 'esose', per dirla dal punto di vista antiquariale. Non si può negare tuttavia che i criteri per il rilascio dell'autorizzazione all'esportazione si siano ben adeguati di recente alla complessità della situazione italiana con gli "Indirizzi per la valutazione del rilascio dell'attestato di libera circolazione" allegati al D.M. del 6 dicembre 2017 n. 537, che a mio avviso hanno il pregio di mitigare, se ben applicati, l'inevitabile grado di discrezionalità insito in ogni pronunciamento tecnico. Discrezionalità che bisogna essere disposti ad ammettere, credo, soprattutto in passato ha pesato eccessivamente nell'assumere decisioni che oggi appaiono francamente discutibili.

Un altro contributo importante per la migliore gestione quotidiana dell'operatività degli uffici esportazione è stato conseguito con l'emanazione della circolare n. 13 del 24 maggio 2019 da parte dell'allora Direttore generale ABAP Gino Famiglietti, Atto di indirizzo, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, secondo periodo, del D.M. 23 gennaio 2016, n. 44, in materia di uscita dal territorio nazionale, ingresso nel territorio nazionale ed esportazione dal territorio dell'Unione europea dei beni culturali e delle cose d'interesse culturale (articoli 64-bis/74 del D.Lgs. n. 42/2004).

Ritengo che il risvolto più utile di questo documento risieda nel fatto di aver indicato punto per punto la procedura da seguire, fungendo in pratica da regolamento attuativo, con il risultato di mandare in soffitta l'intramontabile Regolamento del 1913!

Tuttavia, l'aspetto più positivo, soprattutto per l'utenza, consiste nel fatto che adesso gli uffici esportazione dovrebbero manifestare all'unisono lo stesso volto burocratico, richiedere le stesse cose e adottare una procedura identica. E anche in proposito, non si può tralasciare di ammettere che in passato non è stato certamente così, con le inevitabili ricadute negative sul piano della credibilità. L'esperienza più recente, successiva all'emanazione della suddetta circolare, suggerisce però di constatare che un'indicazione particolare – quella che introduce l'obbligo di procedere all'avvio

del procedimento di dichiarazione d'interesse a fronte di una proposta di acquisto coattivo non andata a buon fine – suscita forti contrarietà da parte dell'utenza. Questo automatismo ha comportato una serie di ricorsi in sede amministrativa, fondati sul presunto eccesso di potere nei confronti dei legittimi interessi del privato. Dopo aver osservato che in effetti sembrerebbe logico sottoporre a tutela speciale un bene per il quale si era giunti a proporre l'acquisizione coattiva, che poi non si è potuta attuare per motivi diversi – sebbene occorre ammettere che in taluni casi tale coerenza logica possa non risultare immediatamente percepibile per l'utenza –, mette conto di affermare che tale nodo interpretativo e operativo può essere superato secondo noi in un solo modo, mediante cioè un'individuazione ben più rigorosa dei beni da sottoporre al procedimento di acquisto coattivo. Al cospetto del nostro ingente patrimonio disseminato sul territorio, o custodito nei musei statali, civici e diocesani, ogni ulteriore integrazione mediante l'acquisto coattivo dovrebbe essere attentamente vagliata e, soprattutto, argomentata approfonditamente, per prevalere sui ricorsi al giudice amministrativo che ormai si verificano in maniera pressoché automatica.

Altrettanto discernimento, fondato e ben motivato, richiede ovviamente l'avvio del procedimento di dichiarazione d'interesse culturale (art. 13 del D.Lgs. 42/2004), che a differenza di quanto sostenuto in passato da Antonio Paolucci deve restare solo in ambito italiano, senza allargarsi all'ambito europeo. Sorrido sempre quando mi torna in mente l'argomento che il nostro ex-ministro mi portava in proposito con la consueta, ironica arguzia: «Ma Angelo, che differenza farebbe se l'ennesimo bel Tintoretto notificato fosse appeso alla parete di un dentista di Milano o di Francoforte?»… con la conseguenza ineluttabile, ribattevo io, che ad arricchirsi di Tintoretto più o meno belli o importanti sarebbero stati soltanto i dentisti francesi, tedeschi, austriaci, belgi, olandesi!

Il secondo ordine di lamentele di fonte antiquariale cui facevo cenno poco sopra, che a differenza delle considerazioni appena svolte mi ha suscitato da sempre qualche imbarazzo, è l'asserita lentezza e farraginosità burocratica dei nostri processi decisionali. In effetti, mi sono sempre chiesto se fosse 'produttivo' per l'Ufficio esportazione sottoporre al medesimo iter burocratico che opportunamente è adottato per una pala d'altare del Seicento o un bel bassorilievo quattrocentesco, anche la corposa quantità di ammennicoli da basso antiquariato che ci vengono presentati: solo per fare qualche esempio, tavoli, comodini, specchi, cassettoni, appliques, cornici, soprammobili… una gran parte dei quali sono pesantemente rimaneggiati e 'accomodati'. Per questa ampia fetta di manufatti basterebbe un timbro e la firma del responsabile dell'ufficio, che farebbe seguito comunque al pronunciamento favorevole della commissione tecnico-scientifica, per il via libera rapido, quasi immediato. Traccia del loro passaggio resterebbe comunque nel sistema SUE, dal quale l'utente potrebbe direttamente ritirare una semplice pagina autorizzativa firmata digitalmente. Un simile snellimento, che certamente non pregiudica minimamente la proverbiale capillarità del controllo dei nostri uffici, sono convinto riscuoterebbe grandissimo apprezzamento da parte dell'ampia porzione di operatori del settore che non appartengono al segmento dell'alto antiquariato internazionale, ma svolgono un'intensa attività nel campo dell'arredamento di gusto più tradizionale.

Soprattutto per questa tipologia di manufatti, risulta per chi scrive ancora oggi difficilmente comprensibile la necessità di trasmettere alla Direzione generale ABAP e a tutti gli altri uffici esportazione – ma quest'ultimo adempimento mi risulta generalmente disatteso – entro tre giorni dalla presentazione la documentazione, in attesa del parere positivo o meno della Commissione consultiva superiore (cfr. circolare n. 13 del 24 maggio 2019, pp. 31-32), parere che talvolta non arriva entro i dieci giorni previsti.

È da sottolineare che l'autorizzazione all'esportazione per questi beni oggettivamente 'minori' sarebbe comunque deliberata in base all'esame tecnico-scientifico e non per la dichiarata soglia economica eventualmente inferiore ai 13.500,00 euro – soglia a nostro avviso che resta assai discutibile in via di principio e nel merito specifico –, introdotta dalla L. 4 agosto 2017, n. 124, art. 1, comma 175, lettera g), n. 3, la cui applicazione è tuttora sospesa in attesa dell'adeguamento del Sistema SUE, previsto entro il 31 dicembre 2019, ma non ancora attuato.

Questo semplice snellimento – che almeno per noi appare tale – sfoltirebbe non poco l'aggravio burocratico degli uffici esportazione e, aspetto non meno importante, restituirebbe l'opportuna autorevolezza all'attestato di libera circolazione, quale unico e definitivo documento autorizzativo per l'uscita di un bene culturale, realmente degno di tale qualificazione. Infatti, se fosse tendenzialmente riservato ai beni culturali riconoscibili incontestabilmente come tali, credo che l'attestato di libera circolazione ne guadagnerebbe in autorevolezza e importanza.

L'altro adeguamento che avrebbe riflessi assai notevoli sulla semplificazione burocratica delle pratiche dell'Ufficio esportazione appare certamente quello della digitalizzazione totale, dalla richiesta al ritiro, per le prescritte autocertificazioni relative ai beni di autore vivente o la cui esecuzione non risalga a oltre settanta anni. L'ipotizzata digitalizzazione totale del procedimento della maggior parte questi beni, quelli cioè non risalenti a oltre cinquanta anni oppure di autore vivente, non comporterebbe ovviamente l'annullamento della possibilità – stabilita dal Codice (art. 10, comma 3, lettera d) – di essere sottoposti comunque al diniego dell'esportazione e al provvedimento di tutela.

Ritengo che per l'adozione e l'attuazione pratica degli aggiornamenti qui descritti, sarebbe stata certamente di grande incentivo l'annunciata riforma degli uffici esportazione da parte dell'ex-ministro Bonisoli, che prefigurava la trasformazione degli stessi in uffici dirigenziali di seconda fascia, svincolandoli del tutto dalle soprintendenze territoriali. La possibilità di affidare a un dirigente la diretta responsabilità operativa della gestione dell'ufficio e, soprattutto, l'adozione dei provvedimenti accennati qui sopra, avrebbe agevolato probabilmente lo snellimento burocratico e l'accelerazione dei tempi di rilascio delle pratiche, che sono invocati da tempo in maniera pressante dagli utenti del settore. Un'esigenza, quest'ultima, che oggi è avvertita anche da chi opera, a ogni livello, all'interno degli uffici, la cui soddisfazione è resa ormai impellente dal combinato disposto della carenza sempre più grave di personale e dagli effetti della pandemia del Covid-19.