CAMERA DEI DEPUTATI N. **2834**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MOLLICONE, CARETTA, CESA, GABELLONE, LOPERFIDO, MAIORANO, URZÌ

Delega al Governo per la disciplina dei procedimenti di restituzione di opere d'arte sottratte o alienate a causa di persecuzione razziale

Presentata il 9 marzo 2026

Onorevoli Colleghi ! – La presente proposta di legge è volta a colmare una grave lacuna nell'ordinamento interno e a dare finalmente attuazione, anche in Italia, ai Princìpi di Washington, approvati dalla Conferenza sull'arte confiscata dai nazisti, tenutasi il 3 dicembre 1998 negli Stati Uniti, alla Dichiarazione di Terezin, approvata dalla medesima Conferenza, tenutasi a Praga il 30 giugno 2009, e alle Buone pratiche per garantire l'effettiva applicazione dei citati Princìpi di Washington, elaborate dalla *World Jewish Restitution Organization (WJRO)* e dalla *Claims Conference*, e approvate il 5 marzo 2024. La sottrazione di opere d'arte e di beni culturali a causa di persecuzione razziale nel periodo compreso tra il 1933 e il 1945, come noto, rappresenta uno degli aspetti meno risolti delle politiche discriminatorie e predatorie che hanno colpito i cittadini ebrei e le persone ritenute tali in Europa. A distanza di molti decenni, numerose opere oggetto di confisca, furto, vendita forzosa o dispersione risultano tuttora collocate in collezioni pubbliche o private; altre si trovano in istituti e luoghi della cultura appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici ovvero ricompaiono sul mercato con provenienze incerte o non completamente ricostruite.

L'assenza, nell'ordinamento italiano, di una disciplina specifica e organica dedicata alla restituzione di tali opere rende particolarmente complesso, per le vittime o per i loro eredi, ottenere una soluzione efficace e coerente con i requisiti previsti a livello internazionale: mancano un procedimento amministrativo chiaro, un soggetto istitu-

zionale specializzato in tale materia e un luogo di composizione che garantisca, nei limiti del possibile, il raggiungimento di una decisione equa, motivata e rispettosa dei princìpi di trasparenza e di imparzialità. In aggiunta, vi sono problemi generali che rendono necessaria una legislazione *ad hoc*, come per esempio l'applicabilità degli istituti della prescrizione o dell'inalienabilità di opere appartenenti a collezioni pubbliche.

Tutti questi elementi sono stati evidenziati nel dettaglio nello studio comparato dal titolo « La restituzione di opere d'arte sottratte per ragioni di persecuzione razziale nel periodo 1933-1945: I beni custoditi nelle collezioni pubbliche italiane » (2024), commissionato alla Scuola IMT (Istituzioni, Mercati, Tecnologie) Alti Studi di Lucca dalla *WJRO* e dalla *Claims Conference*, con il patrocinio dell'Unione delle comunità ebraiche italiane.

La presente proposta di legge reca una disposizione di delega al Governo per l'adozione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi per la disciplina dei procedimenti di restituzione di opere d'arte sottratte o alienate a causa di persecuzione razziale, appartenute a cittadini ebrei o a persone ritenute tali tra il 1933 e il 1945, e attualmente situate in Italia, finalizzata al raggiungimento di una soluzione giusta ed equa per tali casi (articolo 1).

Di seguito, sono sintetizzati i punti qualificanti della disposizione di delega.

In primo luogo, si mira a definire in modo puntuale l'ambito oggettivo della disciplina, individuando le « opere d'arte » in coerenza con le categorie previste dalla Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, approvata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura nel 1970, e chiarendo il significato di opere « sottratte », con cui si intendono non soltanto le confische e i furti, ma anche le vendite forzose o indotte e i trasferimenti avvenuti sotto costrizione o in ragione della persecuzione razziale, comprese le ipotesi di beni venduti per consentire la fuga o la sopravvivenza delle persone perseguitate, cosiddetto « *fluchtgut* ».

In secondo luogo, si prevede l'istituzione, presso il Ministero della cultura, di un Comitato dotato di competenze specifiche, chiamato a svolgere l'attività istruttoria e decisoria, con una composizione ristretta e altamente qualificata, che assicuri la competenza tecnico-giuridica e al contempo un approccio coerente con la dimensione storica e morale della materia. Il Comitato può esaminare non solo le istanze promosse dai legittimati, ma anche le segnalazioni provenienti dalle amministrazioni pubbliche, favorendo un ruolo attivo dello Stato nell'emersione dei casi.

In terzo luogo, si intende assicurare un procedimento certo e tempestivo, prevedendo termini definiti per l'istruttoria e per l'adozione del provvedimento conclusivo nonché una disciplina chiara dei provvedimenti adottabili all'esito del procedimento medesimo, quali la restituzione ai legittimi aventi titolo ovvero, nei casi di accertata sottrazione in assenza di richiedenti, l'assegnazione al Museo nazionale dell'Ebraismo italiano e della Shoah o, in alternativa, all'Unione delle comunità ebraiche italiane, nel quadro di un coordinamento internazionale con le organizzazioni competenti. Nel caso di provvedimento definitivo di restituzione dell'opera, alla stessa non potranno essere applicate le disposizioni vigenti in materia di prescrizione, decadenza o usucapione ovvero di inalienabilità del bene laddove l'opera sia divenuta parte di una collezione pubblica.

Particolare attenzione è dedicata, inoltre, alla gestione dei casi in cui la restituzione dell'opera non costituisca la soluzione più adeguata: coerentemente con i citati Princìpi di Washington possono essere individuati rimedi alternativi, forme di compensazione o soluzioni condivise, senza che eventuali somme ricevute in passato dagli *ex* proprietari o dagli eredi costituiscano, di per sé, un ostacolo alla restituzione stessa o all'adozione di altri rimedi, ove ritenuti più giusti ed equi.

Infine, sono altresì disciplinati i profili relativi alla pubblicità degli atti, alla tutela

giurisdizionale e all'efficacia temporale della nuova disciplina, delineando un quadro che mira ad assicurare la certezza del diritto, la trasparenza amministrativa e la tutela effettiva, nel rispetto dell'ordinamento nazionale.

La presente proposta di legge ha quindi l'obiettivo di dotare anche l'Italia, come già fatto da tempo da altri Paesi, quali l'Austria, la Francia, la Germania, i Paesi Bassi, il Regno Unito e gli Stati Uniti, di uno strumento normativo efficace per trattare una questione che riguarda non solo la proprietà dei beni, ma anche la tutela della memoria e della piena affermazione dei valori costituzionali di dignità della persona, eguaglianza e contrasto di ogni forma di discriminazione.

Si auspica, dunque, una sollecita approvazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. In coerenza con i Princìpi di Washington, approvati dalla Conferenza sull'arte confiscata dai nazisti del 3 dicembre 1998, con la Dichiarazione di Terezin sui beni delle vittime dell'olocausto e le questioni correlate, approvata dalla Conferenza sull'arte confiscata dai nazisti del 30 giugno 2009, e con le Buone pratiche per i Princìpi di Washington, approvate il 5 marzo 2024, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la disciplina dei procedimenti di restituzione di opere d'arte sottratte o alienate a causa di persecuzione razziale, appartenute a cittadini ebrei o a persone ritenute tali tra il 1933 e il 1945, e attualmente situate in Italia, finalizzata al raggiungimento di una soluzione giusta ed equa per tali casi.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) definire come « opere d'arte », ai fini della disciplina di cui al comma 1, le cose che interessano l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono alle categorie indicate dall'articolo 1, lettere *a)* e *k)*, della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, fatta a Parigi il 14 novembre 1970, ratificata ai sensi della legge 30 ottobre 1975, n. 873;

b) definire come opere « sottratte o alienate », ai fini della disciplina di cui al comma 1, le opere d'arte oggetto di confisca, sequestro, furto, saccheggio, razzia ovvero altra modalità di acquisizione coatta, vendita forzosa o indotta anche all'asta nonché quelle vendute dai legittimi pro-

prietari in quanto soggetti a persecuzione razziale sia nei Paesi occupati dalle forze naziste e fasciste sia nei Paesi non occupati;

c) istituire presso il Ministero della cultura il Comitato per la restituzione delle opere d'arte sottratte o alienate a causa di persecuzione razziale, di seguito denominato « Comitato », prevedendo che tale organo:

1) svolga l'attività istruttoria e decisoria finalizzata alla restituzione delle opere d'arte sottratte ai legittimi proprietari al momento della sottrazione o ai loro eredi, discendenti o comunque aventi titolo ovvero, in assenza di legittimi richiedenti, all'Unione delle comunità ebraiche italiane;

2) esamini le istanze di restituzione presentate dai legittimi proprietari del bene al momento della sua sottrazione o dai loro eredi, discendenti o comunque aventi titolo, ovvero dall'Unione delle comunità ebraiche italiane o dalla singola comunità ebraica di riferimento;

3) valuti le segnalazioni effettuate direttamente dal Ministero della cultura o da altra amministrazione pubblica concernenti la restituzione di opere d'arte ritenute sottratte o alienate a causa di persecuzione razziale in Italia o all'estero nel periodo 1933-1945;

4) formuli al Ministro della cultura una proposta vincolante in merito all'eventuale restituzione dell'opera d'arte oggetto dell'istanza o della segnalazione;

5) sia nominato, con decreto del Ministro della cultura, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo istitutivo;

6) sia composto da cinque membri, di cui tre, compreso il presidente, individuati tra professori universitari, magistrati, avvocati esperti di comprovata professionalità e di elevata qualificazione nel settore del patrimonio culturale, designati dal Ministro della cultura, d'intesa con l'Unione delle comunità ebraiche italiane, uno designato dal Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale e uno designato dall'Avvocatura generale dello Stato,

prevedendo altresì che i membri del Comitato durino in carica cinque anni, con incarico rinnovabile per una sola volta, e che ad essi non spettino compensi, gettoni di partecipazione, indennità, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati;

7) adotti un regolamento interno di organizzazione e funzionamento, che disciplini altresì le modalità di accertamento della legittimità del titolo dei soggetti richiedenti, nonché le eventuali misure che il Comitato può suggerire, compresi gli obblighi di informazione al pubblico, per assicurare il raggiungimento di una soluzione giusta ed equa;

8) operi senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, prevedendo altresì che le funzioni di segreteria del Comitato siano attribuite agli uffici di diretta collaborazione del Ministro della cultura;

d) disciplinare il procedimento di restituzione delle opere prevedendo che il Comitato, terminata la fase istruttoria, formuli una proposta motivata al Ministro della cultura entro centottanta giorni dal ricevimento dell'istanza o della segnalazione di cui, rispettivamente, alla lettera *c)*, numeri 2) e 3);

e) stabilire che il provvedimento conclusivo del procedimento di restituzione, conforme alla proposta del Comitato, sia adottato con decreto del Ministro della cultura entro dieci giorni dal ricevimento della stessa;

f) prevedere che, in caso di accoglimento dell'istanza, l'opera d'arte sia restituita al soggetto richiedente, qualora vi abbia titolo, ovvero all'Unione delle comunità ebraiche italiane, nel caso sussistano dubbi sulla legittimità di tale titolo;

g) prevedere che, nel caso in cui il Comitato accerti l'avvenuta sottrazione di un'opera d'arte a seguito di segnalazione del Ministero della cultura o di altra pubblica amministrazione e in assenza di legittimi richiedenti, l'opera d'arte sia assegnata al Museo nazionale dell'Ebraismo italiano e della Shoah o, in alternativa,

all'Unione delle comunità ebraiche italiane, che provvede ad attribuirli alle singole comunità ebraiche, anche straniere, sentita la *World Jewish Restitution Organization*, tenuto conto della provenienza dei beni stessi e dei luoghi in cui ebbe luogo la sottrazione;

h) disciplinare gli effetti del provvedimento conclusivo del procedimento di restituzione stabilendo che lo stesso:

1) in caso di opera d'arte custodita o detenuta, a qualsiasi titolo, presso un istituto o luogo della cultura pubblico, determini la sdemanializzazione del bene restituito;

2) in caso di opera d'arte appartenente a soggetti privati, ne determini la restituzione, anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia di prescrizione e decadenza nonché di modi di acquisto della proprietà;

3) in ogni caso, decorsi i termini previsti per l'esercizio della tutela giurisdizionale, comporti la mancata applicazione all'opera d'arte della tutela prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, con conseguente possibilità di uscita definitiva del bene dal Paese;

i) disciplinare la tutela giurisdizionale prevedendo che il ricorso contro il provvedimento conclusivo del procedimento di restituzione rientri nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e che alle relative controversie si applichi il rito abbreviato previsto dall'articolo 120 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, prevedendo altresì che il ricorso sospenda gli effetti eventualmente prodotti dal provvedimento di restituzione e tenendo comunque ferma la possibilità per il Comitato di adottare misure di informazione al pubblico anche durante la definizione del ricorso;

l) prevedere che il Comitato, nel caso in cui la restituzione non sia ritenuta la soluzione più giusta ed equa, possa proporre alle parti rimedi alternativi o altre

forme di compensazione, tenuto conto delle risultanze dell'attività istruttoria;

m) stabilire che l'indennizzo, il prezzo o la somma eventualmente ricevuti dai precedenti legittimi proprietari o loro eredi, a qualsiasi titolo, non impediscano al Comitato di proporre comunque la restituzione dell'opera d'arte;

n) prevedere che tutti gli atti relativi all'attività del Comitato, ivi compresi i ricorsi, le decisioni e i provvedimenti conclusivi del procedimento, siano pubblicati nel sito *internet* istituzionale del Ministero della cultura, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali;

o) prevedere che la disciplina prevista dai decreti legislativi di cui al comma 1 abbia efficacia fino al 31 dicembre 2040, stabilendo altresì che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri tale termine possa essere prorogato di ulteriori periodi di quindici anni.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della cultura. Gli schemi di ciascun decreto legislativo, corredati di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, sono trasmessi alle Camere, entro il sessantesimo giorno antecedente alla scadenza del termine per l'esercizio della delega previsto dal presente articolo, ai fini dell'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni ritenute non conformi ai princìpi e criteri direttivi di cui al presente articolo, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con le eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri

definitivi delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione; decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato.

4. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi princìpi e criteri direttivi di cui al presente articolo, può apportarvi le correzioni e le integrazioni che l'applicazione pratica dimostri necessarie od opportune.

5. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi stessi sono adottati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0186390