

Camera dei deputati

VII Commissione Cultura, Scienza e Istruzione

**Proposta di legge C. 2834, d’iniziativa del deputato On. Federico Mollicone
recante delega al Governo per la disciplina dei procedimenti di restituzione di
opere d’arte sottratte o alienate a causa di persecuzione razziale**

Audizione 24 giugno 2026

Avv. Giuseppe Calabi¹

L’adozione dei Washington Principles on Nazi-Confiscated Art nel 1998 ha rappresentato un momento di svolta nella politica internazionale relativa alla restituzione delle opere d’arte sottratte durante le persecuzioni naziste e fasciste.

I 44 Stati firmatari, tra cui l’Italia, si impegnarono a identificare i beni culturali confiscati, ad aprire gli archivi, a favorire la ricerca sulla provenienza delle opere e a perseguire “soluzioni giuste ed eque” nei confronti degli eredi delle vittime.

Pur trattandosi di principi privi di forza giuridicamente vincolante, essi hanno progressivamente assunto il valore di uno standard etico internazionale.

Il 5 marzo 2024, contestualmente all’adozione delle Best Practices for the Washington Conference Principles, il World Jewish Restitution Organization (WJRO) ha pubblicato un rapporto nel quale l’Italia è elencata tra i paesi che a distanza di oltre 25 anni hanno fatto solo “qualche” progresso nella restituzione delle opere d’arte razziate, diversamente da Francia, Repubblica Ceca, Germania ed Olanda che si sono distinte nell’attuazione dei Washington Principles.

Una prima criticità riguarda la mancanza di un sistema organico di ricerca della provenienza delle opere conservate nelle collezioni pubbliche. Mentre Stati come Germania, Austria, Francia e Olanda hanno promosso programmi nazionali di verifica e finanziato gruppi di ricerca specializzati, l’Italia ha affrontato il tema in modo episodico, senza un piano sistematico di controllo delle raccolte museali e senza la creazione di una banca dati nazionale dedicata all’arte razzata.

Un secondo elemento di debolezza è rappresentato dall’assenza di un organismo indipendente incaricato di valutare le richieste di restituzione. In molti ordinamenti sono state istituite commissioni consultive o panel arbitrali che esaminano le controversie secondo criteri di equità, anche quando gli strumenti giuridici tradizionali non consentirebbero il recupero del bene. In Italia, invece, le rivendicazioni sono spesso affidate ai normali procedimenti giudiziari, caratterizzati da costi elevati, tempi lunghi e dall’applicazione rigorosa di istituti come la prescrizione o l’acquisto in buona fede, che

¹ Vorrei ringraziare Pierre Valentin e Patrick McGranaghan per il loro prezioso contributo di ricerca di diritto comparato.

possono ostacolare il raggiungimento delle “*fair and just solutions*” auspicate dai Washington Principles. Inoltre, nel caso di beni attualmente appartenenti a collezioni pubbliche, le restituzioni sono ostacolate dal principio di inalienabilità ed indisponibilità di beni facenti parte del demanio culturale (art. 823 c.c. e 54 del decreto legislativo 42/2004).

Anche sul piano della trasparenza l'Italia ha mostrato una certa riluttanza. La ricerca sulla provenienza richiede infatti un ampio accesso agli archivi pubblici e privati, nonché una collaborazione costante tra musei, autorità amministrative e studiosi. In diversi casi, invece, la documentazione relativa alla circolazione delle opere durante il periodo bellico è rimasta frammentaria o di difficile consultazione, rendendo più complessa l'attività degli eredi e dei ricercatori.

A ciò si aggiunge una particolare sensibilità italiana verso la tutela del patrimonio culturale nazionale. Il sistema giuridico italiano attribuisce un valore preminente alla conservazione dei beni culturali nel territorio dello Stato, attraverso strumenti di controllo dell'esportazione e vincoli pubblicistici molto incisivi. Sebbene tali meccanismi perseguano finalità meritevoli, essi possono entrare in tensione con le esigenze di restituzione dei beni sottratti durante la Shoah, soprattutto quando l'interesse pubblico alla conservazione dell'opera viene percepito come prevalente rispetto alle ragioni storiche e morali dei proprietari originari.

In definitiva, malgrado l'Italia abbia aderito ai valori espressi dai Washington Principles, ne ha dato un'attuazione limitata e frammentaria. La mancanza di una strategia sistematica di ricerca, l'assenza di un organismo indipendente per la risoluzione delle controversie e il ricorso prevalente agli strumenti giuridici ordinari hanno fatto sì che il nostro Paese rimanesse, almeno fino ad oggi, meno attivo rispetto ad altre democrazie occidentali nel promuovere la restituzione dell'arte razzata.

Colmare questo ritardo non rappresenta soltanto un adempimento degli impegni internazionali assunti, ma anche un importante atto di giustizia storica nei confronti delle vittime delle persecuzioni naziste e dei loro eredi.

Per questo motivo, la proposta di legge delega 2834 merita un grande plauso ed, anche se con grave ritardo, allinea il nostro Paese a quelli che maggiormente si sono adoperati per attuare i Washington Principles.

I tre pilastri qualificanti la proposta di legge delega 2834 sono:

1. la definizione di opera “sottratta” che include anche le opere che sono state oggetto di contratti “formalmente” ineccepibili, ma condizionati dal contesto persecutorio a cui gli ebrei sono stati sottoposti (vendite forzate, ovvero vendite necessarie avvenute in paesi non occupati dalle forze nazi-fasciste per assicurare al proprietario i mezzi necessari per assicurare la sopravvivenza a se stesso ed ai propri familiari);
2. l'istituzione di un comitato indipendente ed autorevole che abbia il compito istituzionale di indagare i casi di arte razzata ed esprima pareri vincolanti a cui il Ministero debba attenersi;

3. l'inapplicabilità della disciplina di tutela alle opere restituite agli eredi e, in particolare il diritto degli eredi di disporre liberamente del bene restituito.

Di seguito, una sintesi delle discipline in materia di cinque paesi europei.

Francia

La Francia ha sviluppato una politica pubblica attiva di ricerca della provenienza delle opere e di restituzione. Oltre alla storica gestione delle opere cosiddette *MNR* (*Musées Nationaux Récupération*), negli ultimi anni ha istituito una missione dedicata alla ricerca delle provenienze e ha adottato una legislazione speciale per consentire la restituzione di beni appartenenti alle collezioni pubbliche, superando il tradizionale principio dell'inalienabilità del patrimonio statale.

La svolta principale è avvenuta con la legge n. 2023-650 del 22 luglio 2023, relativa alla restituzione o alla restituzione di beni culturali appartenenti alle vittime di persecuzioni antisemite. Questa legge ha introdotto un meccanismo derogatorio permanente: consente la restituzione di opere facenti parte delle collezioni pubbliche (statali o di enti territoriali) tramite semplice decreto amministrativo, previo parere conforme di una commissione consultiva indipendente, senza necessità di una legge ad hoc per ogni singolo bene. Si applica alle spoliazioni avvenute tra il 1933 e il 1945 connesse a persecuzioni antisemite in Francia o all'estero.

La *Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations* (CIVS), istituita nel 1999, continua a esaminare le domande di indennizzo o restituzione, valutando le prove di proprietà e spoliazione. La legge del 2023 ha rafforzato il ruolo di organismi consultivi specializzati nel vagliare i dossier prima del decreto di restituzione.

Il Louvre e altri grandi musei hanno intensificato la ricerca proattiva di provenienza (*provenance research*), pubblicando online gli inventari MNR e collaborando con piattaforme internazionali. Si registra un orientamento generale verso una maggiore proattività statale, in linea con i Principi di Washington del 1998, sebbene la Francia sia stata storicamente più lenta di Germania, Paesi Bassi o Austria nell'adottare meccanismi extragiudiziali agili.

L'art. L.115-2 novellato dalla legge del 2023 prevede che il certificato di esportazione di cui all'art. 111-2 del *Code du patrimoine* sia rilasciato con riferimento ai beni restituiti.

Regno Unito

Il Regno Unito ha creato nel 2000 la *Spoliation Advisory Panel*, un organismo indipendente incaricato di esaminare le richieste di restituzione relative ai beni culturali sottratti durante il periodo nazista e fascista. Inoltre, il *Holocaust (Return of Cultural Objects) Act 2009* ha autorizzato alcuni musei nazionali a restituire le opere agli aventi diritto, derogando ai limiti previsti dalla legislazione ordinaria.

Nel Regno Unito, alcuni beni di interesse culturale possono richiedere una licenza di esportazione britannica prima di poter essere esportati al di fuori del Regno Unito. Questo sistema è gestito dall'Arts Council England.

Nel caso delle opere d'arte saccheggiate dai nazi-fascisti esaminate dallo *Spoliation Advisory Panel*, il meccanismo applicabile è una licenza generale di esportazione aperta ("OGEL"). Le linee guida dell'*Arts Council England* spiegano che questa OGEL consente l'esportazione di un oggetto che altrimenti richiederebbe una licenza di esportazione individuale, qualora il Segretario di Stato ne abbia approvato la restituzione a seguito di una raccomandazione dello *Spoliation Advisory Panel*. Le linee guida precisano inoltre che «l'OGEL è a disposizione di qualsiasi esportatore nel Regno Unito; si tratta di una licenza di esportazione valida e le condizioni ad essa associate sono vincolanti. Non è richiesta alcuna autorizzazione preventiva da parte dell'Unità per le Licenze di Esportazione per utilizzare l'OGEL, non è necessario richiedere alcuna licenza all'Unità per le Licenze di Esportazione e non è necessario presentare alcuna licenza alla dogana».

L'OGEL è definita con riferimento all'articolo ed è a disposizione di qualsiasi esportatore. Non è quindi espressamente limitata al richiedente originario.

La categoria operativa comprende «qualsiasi oggetto che il Segretario di Stato abbia approvato per la restituzione al richiedente a seguito di una raccomandazione in tal senso da parte dello *Spoliation Advisory Panel*». Per le esportazioni rientranti in questa categoria, l'esportatore deve essere in grado di presentare sia la relazione dello *Spoliation Advisory Panel*, sia una lettera del richiedente che confermi che quest'ultimo acconsente alla restituzione dell'oggetto da esportare.

Germania

La Germania ha assunto un ruolo centrale nell'attuazione dei Washington Principles, considerandoli parte della propria responsabilità storica. Attraverso la *German Lost Art Foundation* e il database *Lost Art*, promuove la ricerca delle provenienze e la pubblicazione delle opere sospette. Le istituzioni pubbliche sono incoraggiate a individuare e restituire i beni confiscati, perseguendo "soluzioni giuste ed eque" con gli eredi delle vittime.

In Germania la licenza di esportazione viene concessa automaticamente per i beni culturali saccheggiati dai nazi-fascisti qualora siano soddisfatte le condizioni per la restituzione.

L'approccio della Germania è sancito dalla Legge sulla tutela dei beni culturali.

Dal 1° dicembre 2025 è operante in Germania un nuovo tribunale arbitrale per i beni culturali razzati durante il periodo nazi-fascista.

(<https://kulturgutverluste.de/en/news/court-arbitration-nazi-looted-cultural-property-launched>).

Il nuovo organo, introdotto da un accordo istituzionale tra il governo federale tedesco, i Laender e le associazioni rappresentative dei comuni, opera su iniziativa degli eredi delle vittime. I musei o altri enti pubblici che detengano opere razziate devono aderire mediante

dichiarazioni preventive e generali all'arbitrato e le decisioni del tribunale arbitrale sono vincolanti.

L'articolo 13, paragrafo 2, della legge sulla tutela dei beni culturali prevede la cancellazione dal registro dei beni culturali di importanza nazionale qualora sia definitivamente accertato, o definitivamente concordato, che l'oggetto sia stato sottratto a seguito delle persecuzioni tra il 1933 e il 1945 e debba essere esportato al fine di restituirlo al proprietario o ai suoi successori all'estero.

L'articolo 23, comma 3, prevede analogamente che venga concessa un'autorizzazione definitiva all'esportazione di beni culturali nazionali qualora siano soddisfatte le condizioni di restituzione relative alle persecuzioni nazi-fasciste. La tutela in quanto bene culturale nazionale cessa una volta concessa l'autorizzazione.

Paesi Bassi

I Paesi Bassi hanno adottato uno dei sistemi più strutturati, istituendo una commissione indipendente per le domande di restituzione e sviluppando una politica nazionale sulla provenienza delle opere. Dopo alcune critiche rivolte al precedente sistema di bilanciamento degli interessi tra museo e richiedente, il governo olandese ha riformato il proprio approccio, attribuendo maggiore rilevanza ai diritti degli eredi delle vittime delle persecuzioni nazi-fasciste.

Pur con differenze organizzative, questi quattro Paesi condividono alcuni elementi fondamentali: la creazione di organismi specializzati, l'investimento nella ricerca della provenienza, la trasparenza dei dati e la disponibilità ad adottare strumenti normativi che consentano la restituzione delle opere anche quando ostacoli di diritto interno potrebbero impedirli. L'obiettivo comune è dare concreta attuazione al principio cardine dei Washington Principles, cioè il raggiungimento di una **“giusta ed equa soluzione”** (*just and fair solution*) per le vittime delle spoliazioni nazi-fasciste e i loro eredi.

Austria

In Austria è prevista la libera esportazione dei beni culturali trasferiti ai sensi della Legge sulla restituzione delle opere d'arte, ma solo per venticinque anni a decorrere dal trasferimento della proprietà al richiedente

La legge austriaca sulla restituzione delle opere d'arte del 1998, e successive modifiche, autorizza la restituzione di opere d'arte e altri beni culturali mobili provenienti da musei federali, collezioni e proprietà federali ai proprietari originari o ai loro successori per causa di morte. Prima che avvenga un trasferimento, il Ministro federale competente consulta il Comitato consultivo per la restituzione delle opere d'arte.

L'articolo 4, paragrafo 1 della legge sulla restituzione delle opere d'arte stabilisce che le norme sulla tutela dei monumenti relative alla vendita volontaria e alla spedizione all'estero non si applicano agli oggetti trasferiti ai sensi della legge sulla restituzione delle opere d'arte

per venticinque anni a decorrere dal trasferimento della proprietà. L'articolo 4, paragrafo 2, estende un trattamento analogo a determinati trasferimenti di restituzione a livello regionale o comunale, a condizione che l'Autorità federale per i monumenti ne sia informata e non respinga l'esenzione entro sei settimane.

Il modello austriaco esclude l'applicazione delle disposizioni in materia di esportazione per un periodo definito. Ciò conferisce alla restituzione un effetto patrimoniale più forte. Il richiedente ottiene non solo il titolo di proprietà sull'oggetto, ma anche un periodo durante il quale non si applicano i normali controlli sulle esportazioni previsti dalla normativa sulla tutela dei monumenti.

Questo approccio è estremamente favorevole agli eredi e ai successivi cessionari. La formulazione della legge è incentrata sull'oggetto: le disposizioni in materia di esportazione non si applicano agli «oggetti trasferiti» ai sensi della legge per venticinque anni.

In base a tale formulazione, l'esenzione non è evidentemente limitata al richiedente che ha ottenuto il riconoscimento. Sembra quindi che possa andare a beneficio anche dei successivi cessionari entro il periodo di venticinque anni, sebbene la legge non faccia espressamente riferimento alle vendite successive. Dopo venticinque anni, tuttavia, potrebbe tornare ad applicarsi il normale regime austriaco in materia di beni culturali e controllo delle esportazioni.

Anche gli oggetti restituiti ai sensi della legge sulla restituzione delle opere d'arte sono esenti da imposte.