

VII Commissione Cultura, Scienza e Istruzione della Camera dei deputati

Audizione

sulla 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”

24 giugno 2026

Premessa

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate, Onorevoli Deputati,

desidero anzitutto ringraziare la Commissione per l’invito a intervenire nell’ambito dell’esame della proposta di legge A.C. 2834, recante disposizioni in materia di restituzione delle opere d’arte sottratte o alienate in conseguenza delle persecuzioni razziali.¹

Si tratta di un’iniziativa di particolare rilievo, non soltanto per il suo valore giuridico e istituzionale, ma anche per il suo significato storico, morale e civile. Essa riconosce, infatti, la perdurante attualità di un argomento che continua a occupare un posto centrale nel dibattito internazionale e, al tempo stesso, richiama l’attenzione sulle problematiche ancora da risolvere nel contesto italiano.

In questo quadro, appare opportuno richiamare i lavori della *“Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni di cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati”*, meglio nota come Commissione Anselmi. Nel 2001, la Commissione Anselmi presentò il rapporto conclusivo dei propri lavori e, per la prima volta, furono tracciati gli avvenimenti e le circostanze della persecuzione antisemita nell’Italia fascista tra il 1938 e il 1945, nonché i lunghi e complessi processi di reintegrazione intervenuti nel dopoguerra.² L’istituzione della Commissione Anselmi rappresentò, allora, un segnale promettente dell’impegno assunto dall’Italia nel solco dei Principi di Washington del 1998.

Con specifico riferimento alle sottrazioni e alle alienazioni dei beni culturali di proprietà ebraica, le osservazioni conclusive del rapporto Anselmi misero tuttavia in evidenza un profilo di particolare criticità: l’assenza di ricerche sistematiche volte ad accertare l’eventuale presenza, all’interno delle collezioni pubbliche e private italiane, di opere d’arte sottratte in conseguenza delle persecuzioni razziali. La Commissione raccomandava

¹ Un vivo ringraziamento a Patrick McGranaghan per il suo prezioso contributo a questo testo.

² Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni di cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati, *Rapporto generale*, Roma 2001.

di avviare indagini mirate sulla eventuale permanenza di tali opere nelle collezioni italiane e di identificare i legittimi proprietari o i loro aventi causa.

A più di vent'anni dai lavori della Commissione Anselmi, e a venticinque anni dai Principi di Washington, ai quali l'Italia ha ripetutamente aderito, le istituzioni italiane non hanno ancora avviato, in maniera sistematica, ricerche sulla provenienza delle opere presenti nelle loro collezioni, né sono stati introdotti strumenti normativi idonei ad agevolare l'eventuale restituzione di beni sottratti durante il periodo nazista e fascista.

1. Osservazioni sulla definizione delle opere "sottratte o alienate" nel contesto italiano

La particolare rilevanza della proposta di legge per il contesto italiano emerge già dall'articolo 1, comma 2, lettera b), dedicato alla definizione delle opere "sottratte o alienate". La definizione così formulata recepisce l'impostazione delle Buone Pratiche dei Principi di Washington, pubblicate il 5 marzo 2024 e firmate da trentacinque paesi, tra cui l'Italia.³ Tale impostazione consente, infatti, di ricomprendere nella nozione di "sottrazione" non soltanto le ipotesi di confisca, sequestro o spoliazione materiale, ma anche quelle alienazioni che, pur assumendo formalmente la veste di atti di disposizione volontaria, furono in realtà determinate da condizioni di persecuzione, coercizione, discriminazione o necessità estrema. Si tratta di un profilo essenziale, soprattutto ove si consideri la varietà delle forme attraverso le quali, tra il 1933 e il 1945, i beni appartenenti agli ebrei furono sottratti dai nazionalsocialisti, dai fascisti, o da altri collaborazionisti.

In questa prospettiva, la definizione accolta dalla proposta di legge chiama direttamente in causa il caso italiano.

In Italia, i beni mobili appartenuti agli ebrei italiani furono sottratti secondo modalità differenti e progressive, strettamente connesse all'evoluzione della legislazione razziale. Durante il primo regime fascista, in seguito all'emanazione delle leggi razziali (RDL no. 1718, "Provvedimenti per la difesa della razza italiana", 17.11.1938), alcuni beni furono venduti dai loro proprietari per far fronte alle conseguenze economiche e sociali della persecuzione, ovvero per finanziare la fuga dall'Italia. Altri beni furono invece confiscati o trattenuti dalle autorità, talvolta anche nei casi in cui i proprietari ebrei tentavano di portarli con sé nel corso dell'emigrazione forzata (Circolare n. 43, "Provvedimenti in difesa del patrimonio artistico nazionale in mano agli ebrei", 4.3.1939).

In una fase successiva, coincidente con la Repubblica Sociale Italiana e l'occupazione nazista, i beni mobili e immobili di proprietà ebraica furono confiscati nella loro totalità: nelle regioni sottoposte al controllo della Repubblica Sociale Italiana, dalle autorità italiane (RDL no. 2, "Nuove disposizioni concernenti i beni posseduti dai cittadini di razza ebraica", 4.1.1944); e nelle Zone d'Operazioni delle Prealpi e del Litorale Adriatico, dalle

³ <https://www.state.gov/office-of-the-special-envoy-for-holocaust-issues/best-practices-for-the-washington-conference-principles-on-nazi-confiscated-art> (ultimo accesso 23.06.2026).

autorità tedesche. Tali beni furono poi dispersi attraverso vendite e aste pubbliche – come avvenne, ad esempio, a Firenze e a Trieste; oppure, qualora ritenuti di particolare valore artistico, furono assegnati alle Soprintendenze locali (Circolare no. 5, “Opere d’arte appartenenti a persone di razza ebraica o a istituzioni israelitiche, 13.4.1944).

A titolo esemplificativo, si cita il caso dei quadri confiscati nel 1944 dalle autorità tedesche al cittadino ebreo triestino Filippo Brunner (1862-1947). In seguito alla confisca, e in accordo con la Soprintendenza locale, quattro quadri furono assegnati al Museo Civico di Udine, dove rimasero per quasi ottant'anni, finché non furono ritrovati nel deposito del museo nel 2017. In seguito alla restituzione agli eredi, avvenuta nel 2023, questi ultimi hanno deciso di donare i quadri al medesimo museo a condizione che la storia dei quadri fosse resa pubblica.

Il caso Brunner dimostra come la ricerca della provenienza non costituisca un mero esercizio archivistico, ma rappresenti il presupposto essenziale per ricostruire le vicende della spoliazione e consentire, ove possibile, forme effettive di restituzione o riparazione. Tale caso evidenzia altresì come opere sottratte durante la persecuzione antiebraica possano essere rimaste per decenni all'interno delle collezioni pubbliche italiane senza che la loro origine fosse adeguatamente identificata.

Alla luce di tali considerazioni, occorre sottolineare che gli studi sulla dimensione quantitativa e qualitativa delle sottrazioni perpetrate, tanto dalle autorità fasciste quanto da quelle naziste, si trovano ancora in una fase preliminare. Ne consegue la persistente difficoltà di determinare con precisione sia il numero di oggetti sottratti sul territorio italiano e restituiti ai legittimi proprietari nel periodo post-bellico, sia la quantità di oggetti ancora dispersi o conservati presso istituzioni italiane. È opportuno inoltre evidenziare che, in Italia, il processo di restituzione nel contesto post-bellico si svolse in alcuni casi in maniera relativamente lineare; in altri casi, invece, fu ostacolato da una burocrazia complessa e da una certa riluttanza. Tuttavia, casi come quello dei dipinti di Brunner inducono ragionevolmente a ritenere che un controllo sistematico sulla provenienza delle collezioni custodite presso le istituzioni culturali italiane potrebbe condurre all'individuazione di un numero significativo di oggetti riconducibili a una provenienza ebraico-italiana.

2. Il problema della circolazione transnazionale delle opere sottratte durante la Shoah

Oltre alle sottrazioni avvenute sul territorio italiano, è opportuno sottolineare che la proposta in esame si applica a qualunque opera trafugata durante la Shoah, includendo dunque anche i beni sottratti nella Germania nazista e negli altri Paesi occupati dalle autorità tedesche che si trovino attualmente in Italia. Tale impostazione si rende necessaria poiché le opere d'arte che, nel periodo post-bellico, non furono recuperate né restituite ai legittimi proprietari, iniziarono a circolare sul mercato dell'arte, passando attraverso molteplici transazioni. In tal modo, esse confluirono in collezioni pubbliche e

private in tutto il mondo. Ad oggi, si stima che manchino all'appello almeno centomila opere d'arte e oltre un milione di documenti archivistici, libri e manoscritti.

La persistente circolazione transnazionale di beni culturali di provenienza illecita costituisce, da anni, una delle principali sfide per le istituzioni culturali. I numerosi casi di restituzione, riportati con crescente frequenza dalla stampa internazionale, attestano la complessità dei percorsi intrapresi dagli oggetti in seguito alla loro sottrazione. Anche le (pur rare) restituzioni avvenute di recente in Italia confermano, in modo paradigmatico, come le collezioni pubbliche e private presenti sul territorio nazionale non possano considerarsi estranee a tale problematica.

A titolo esemplificativo, può richiamarsi il caso del quadro "Madonna col Bambino, San Giovannino e due angeli" di Jacopo di Arcangelo, confiscato nel 1942 a Parigi ed entrato nella collezione privata di Francesco Federico Cerruti tramite il mercato d'arte negli anni '80. L'opera apparteneva originariamente a una famiglia viennese di origine ebraica (gli Unger) e fu espropriata dai nazisti in seguito all'annessione dell'Austria. Durante la fuga della figlia Anna Unger attraverso Parigi, il dipinto venne confiscato dall'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR) presso il deposito doganale. Da quel momento se ne persero le tracce, fino a quando non riemerse sul mercato internazionale negli anni '70. In seguito alla donazione della Collezione Cerruti al Castello di Rivoli, le indagini sulla provenienza hanno condotto, nel 2018, a un accordo amichevole con gli eredi Arens-Unger. Tale accordo ha previsto che, a fronte di un compenso economico, il quadro rimanesse esposto nel museo, accompagnato da un'adeguata ricostruzione delle vicende del dipinto e della famiglia cui esso era appartenuto.

3. Lo stato attuale della ricerca sulla provenienza nelle istituzioni culturali italiane

I casi di studio menzionati dimostrano come, negli ultimi anni, in diverse istituzioni culturali italiane, sia private che pubbliche, siano state individuate opere d'arte con provenienze problematiche, riconducibili tanto a sottrazioni avvenute in Italia quanto a vicende maturate in altri contesti europei. Alcune delle istituzioni coinvolte hanno adottato un atteggiamento collaborativo, pervenendo a soluzioni positive e ricevendo altresì un riscontro favorevole sul piano pubblico e mediatico. Altre, invece, non hanno mostrato analoga disponibilità, determinando situazioni di stallo o dando luogo a contenziosi giudiziari.

A titolo esemplificativo, si ricorda il "Cristo Portacroce", acquisito nel 1998 dalla Pinacoteca di Brera di Milano. L'opera apparteneva originariamente alla collezione di Federico Gentili di Giuseppe (1869-1940), noto collezionista di origine ebraica e residente a Parigi. Nel 1941, l'opera fu inclusa nella vendita forzata dei beni della famiglia. Dopo essere transitato attraverso diverse raccolte private, il dipinto entrò nella collezione della Pinacoteca che, nel 2011, lo concesse in prestito a un museo in Florida, in occasione di una mostra dedicata alla pittura italiana. Proprio durante tale prestito, l'opera fu

sottoposta a sequestro dalle autorità statunitensi su istanza degli eredi di Gentili di Giuseppe. Questi avevano già avanzato richieste di restituzione nei confronti della Pinacoteca e del Governo Italiano, senza tuttavia ottenere riscontri favorevoli. La vicenda sfociò in un procedimento dinnanzi alla Corte Distrettuale della Florida.

La resistenza manifestata da alcune istituzioni italiane nell'applicazione dei Principi di Washington è stata richiamata nel 2022 da Anne Webber, copresidente della *Commission for Looted Art in Europe*, in occasione di una conferenza a Venezia. In tale sede, Webber ha osservato come diversi musei italiani non si fossero mostrati disponibili a instaurare un dialogo con i richiedenti o con i loro rappresentanti legali, al fine di avviare procedure volte al raggiungimento di "soluzioni giuste ed eque". Tale rilievo risulta ulteriormente corroborato dall'esistenza di varie richieste di restituzione tuttora pendenti, il cui esame appare ostacolato dalla riluttanza delle istituzioni interessate.

In conformità a quanto previsto dal Codice etico per i musei dell'*International Council of Museums* (ICOM) del 2017, l'acquisizione di un oggetto "offerto in vendita, dono, prestito, lascito o scambio" dovrebbe essere preceduta da una ricerca approfondita finalizzata a "ricostruire l'intera storia dell'oggetto dalla sua scoperta o produzione", al fine di escludere eventuali trasferimenti illeciti o passaggi di proprietà irregolari. In merito all'esposizione delle opere, il Codice stabilisce che "i musei devono astenersi dal presentare o utilizzare in altro modo materiali di provenienza incerta o ignota, riconoscendo che la loro esposizione o utilizzo potrebbe essere interpretato come un consenso o un incoraggiamento da parte del museo al commercio illecito di beni culturali".

Ne consegue che, al di là dell'adesione ai Principi di Washington e alle recenti Buone Pratiche, già in forza del suddetto codice etico, le istituzioni culturali italiane sono tenute a condurre con attenzione ricerche sulla provenienza, tanto al momento dell'acquisizione di un oggetto quanto con riferimento agli oggetti già presenti nelle loro collezioni permanenti. In tale prospettiva, il quadro normativo delineato dalla proposta di legge in esame potrebbe finalmente favorire l'avvio di un'indagine sistematica sulle collezioni pubbliche italiane, finalizzata all'identificazione e all'effettiva restituzione di beni culturali sottratti agli ebrei a causa della persecuzione antiebraica.

4. Sull'Istituzione di un Comitato per agevolare la restituzione

Alla luce dell'esperienza maturata in altri ordinamenti europei, nei quali il modello del comitato ha trovato ampia applicazione quale strumento per la definizione extragiudiziale delle istanze di restituzione e per il conseguimento di "soluzioni giuste ed eque", si ritiene che anche per l'Italia questo rappresenterebbe il *modus operandi* più idoneo ad agevolare i procedimenti restitutori.

Tuttavia, un'analisi comparativa tra la composizione dei comitati già esistenti in altri Paesi europei e quella prospettata per il comitato italiano, come delineata nell'articolo 1,

lettera c), numero 6, suggerisce l'opportunità di ampliare il numero dei membri. Ciò consentirebbe di includere storici e storici d'arte specializzati nella disciplina, riconoscendo così la componente storica dell'argomento. Come delineato sopra, le richieste di restituzione sono strettamente connesse a complesse circostanze storiche e richiedono una meticolosa e attenta valutazione dell'avvenuta sottrazione, dei passaggi di proprietà successivi e della legittimità della rivendicazione. Tali approfondimenti presuppongono competenze specialistiche e una consolidata esperienza nel settore, auspicabilmente maturata non soltanto nel contesto italiano, ma anche nel più ampio panorama europeo.

Inoltre, dal dossier predisposto dagli uffici della Camera emerge il riferimento al già esistente "Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali" presso il Ministero della Cultura, istituito con decreto ministeriale nel 2008 e affiancato, a partire dal 2020, dal "Gruppo di lavoro per lo studio e la ricerca sui beni culturali sottratti in Italia agli ebrei tra il 1938 e il 1945 a seguito della promulgazione delle leggi razziali".

Il suddetto gruppo interdisciplinare è incaricato di svolgere attività di rilevamento, ricerca e identificazione dei beni culturali illecitamente sottratti a cittadini ebrei o a comunità ebraiche durante il periodo della persecuzione razziale in Italia. Tuttavia, l'assenza di adeguati finanziamenti e risorse umane destinate a sostenerne l'attività ha finora inciso sensibilmente sull'efficacia del progetto, il cui impatto appare, allo stato, piuttosto limitato, senza che risultino progressi significativi. Qualora il gruppo venisse potenziato, potrebbe avere una funzione utile nello studio ed approfondimento delle istanze di restituzione avanzate al futuro comitato, oltre a fornire supporto nell'individuazione e successiva segnalazione di eventuali casi problematici all'interno delle istituzioni culturali italiane.

L'esistente comitato, invece, opera prevalentemente per preservare il patrimonio nazionale italiano, rivendicando la restituzione di oggetti, soprattutto reperti archeologici, che sono stati sottratti dall'Italia a causa di furti e traffici illeciti nel mercato dell'arte. La mancata inclusione di tale comitato nel *Network of European Restitution Committees*, nonostante i ripetuti inviti da parte di altri Paesi, riflette in modo paradigmatico una concezione della sua funzione diversa rispetto a quella degli altri comitati istituiti negli ultimi anni in attuazione dei Principi di Washington. Considerata, inoltre, la natura meramente consultiva ed istruttoria dell'attuale comitato, privo tanto di una base legislativa quanto di effettivi poteri decisionali, appare necessario mantenere una netta distinzione tra tale comitato e quello delineato dalla proposta di legge in esame.

Conclusione

L'approvazione della proposta A.C. 2834 rappresenterebbe un significativo avanzamento per l'Italia nell'attuazione dei Principi di Washington e delle Buone Pratiche del 2024, garantendo così l'aderenza agli standard internazionali. Nella relazione pubblicata dalla

World Jewish Restitution Organization in occasione della presentazione delle Buone Pratiche, l'Italia è infatti collocata nella penultima categoria, riservata ai Paesi che hanno compiuto soltanto progressi parziali nell'implementazione dei Principi di Washington. L'analisi degli sviluppi registrati nei quarantasette Paesi che hanno aderito sia ai Principi di Washington sia alla *Terezin Declaration* del 2009 evidenzia, infatti, come altri Paesi europei (quali l'Austria, la Francia, la Germania, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi e la Svizzera) abbiano conseguito risultati significati nella ricerca e nella restituzione delle opere d'arte sottratte durante la Shoah. Per contro, l'Italia continua a mostrare un ritardo rilevante in questo ambito.

La tempestiva approvazione della proposta di legge rappresenterebbe, pertanto, non solo un intervento necessario per colmare tale lacuna, ma anche un atto di responsabilità storica e istituzionale, volto a riconoscere il ruolo attivo dell'Italia nella persecuzione antiebraica.