

AUDIZIONE

sulla proposta di legge A.C. 2834, recante “Delega al Governo per la disciplina dei procedimenti di restituzione di opere d’arte sottratte o alienate a causa di persecuzione razziale”

LORENZO CASINI

Rettore e professore di diritto amministrativo, Scuola IMT Alti studi Lucca

SOMMARIO:

Premessa. Una lacuna da colmare: diritto, memoria e responsabilità storica

1. L’urgenza di allineare l’Italia al quadro normativo internazionale
2. Una valutazione complessivamente positiva della proposta
3. Cinque punti da approfondire
 - 3.1. Le “just and fair solutions”: non solo restituzione materiale, ma flessibilità del rimedio
 - 3.2. La definizione di “opere d’arte”
 - 3.3. Il Comitato e la natura vincolante delle sue decisioni
 - 3.4. La possibile restituzione alle comunità ebraiche
 - 3.5. Il regime giuridico del bene dopo la restituzione
4. Sulle osservazioni dei dossier della Camera

Conclusioni. Dall’impegno internazionale al rimedio giuridico

24 giugno 2026

Premessa. Una lacuna da colmare: diritto, memoria e responsabilità storica

Ringrazio il Presidente, l'Ufficio di Presidenza e tutti i componenti della Commissione per l'invito a intervenire su una proposta di legge che sappiamo tutti essere di straordinaria importanza per l'ordinamento italiano.

La proposta A.C. 2834 affronta un tema che non riguarda solo la restituzione di beni, ma il rapporto tra diritto, memoria e responsabilità storica. La sottrazione di opere d'arte e di beni culturali a cittadini ebrei, o a persone ritenute tali, nel periodo compreso tra il 1933 e il 1945, è stata parte integrante delle politiche discriminatorie e predatorie del nazismo e del fascismo. Non si trattò solo di furti, confische o saccheggi. Si trattò di un sistema di persecuzione patrimoniale che accompagnò la privazione dei diritti civili, la marginalizzazione sociale, l'espulsione dalla vita pubblica e, infine, la deportazione e lo sterminio.

Queste questioni sono state oggetto del Rapporto "La restituzione di opere d'arte sottratte per ragioni di persecuzione razziale nel periodo 1933-1945: i beni custoditi nelle collezioni pubbliche italiane", predisposto dalla Scuola IMT Alti Studi Lucca su richiesta della Claims Conference e della World Jewish Restitution Organization, con il patrocinio dell'Unione delle comunità ebraiche italiane. Il Rapporto – allegato al presente documento – è stato realizzato nell'ambito della Looted Art and Cultural Property Initiative, con l'assistenza della Claims Conference, il sostegno della Foundation "Remembrance, Responsibility and Future" e del Ministero federale delle finanze tedesco. Esso muove da un presupposto molto semplice: l'Italia, pur avendo aderito ai principali strumenti internazionali in materia, non dispone ancora di una disciplina organica che consenta di trattare in modo effettivo, imparziale e trasparente i casi di opere d'arte sottratte durante il periodo nazista e fascista.

Per questa ragione, dotare l'Italia di una disciplina specifica in materia di restituzione di opere d'arte sottratte o alienate a causa di persecuzione razziale significa colmare una lacuna giuridica, ma anche compiere un atto di responsabilità istituzionale.

1. L'urgenza di allineare l'Italia al quadro normativo internazionale

Il primo punto che vorrei sottolineare è la necessità, ormai non più rinviabile, di allineare la legislazione italiana agli strumenti internazionali in materia di Nazi-looted art.

L'Italia ha aderito ai Principi di Washington del 1998, alla Dichiarazione del Forum di Vilnius del 2000, alla Dichiarazione di Terezin del 2009 e, da ultimo, alle Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art del 2024. Si tratta di atti di soft law, dunque non direttamente vincolanti sul piano formale, ma politicamente e moralmente rilevanti. Con essi, gli Stati firmatari si sono impegnati a favorire l'identificazione delle opere sottratte, la ricerca di provenienza, l'accesso agli archivi, la pubblicità delle informazioni e, soprattutto, il raggiungimento di soluzioni giuste ed eque.

Il punto è che, a distanza di oltre venticinque anni dai Principi di Washington, l'Italia non dispone ancora di una legge organica in grado di consentire in modo effettivo tali soluzioni. Questo ritardo è particolarmente grave se si considera che altri Paesi si sono mossi da tempo. Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti hanno introdotto strumenti legislativi, commissioni specializzate o procedure dedicate alla trattazione dei casi di opere sottratte durante il periodo nazista e fascista.

L'Italia, invece, ha sinora proceduto attraverso strumenti parziali o non legislativi. Vi è stato un importante precedente con la legge del 1997, che ha riguardato la restituzione all'Unione delle comunità ebraiche italiane di beni sottratti durante la guerra e ancora custoditi in Italia. Vi è stata poi la Commissione Anselmi, istituita nel 1998 e conclusasi con il Rapporto generale del 2001, che ha avuto il grande merito di ricostruire le vicende delle spoliazioni a danno dei cittadini ebrei in Italia. Tuttavia, da quel lavoro non è scaturita una disciplina generale capace di affrontare i casi di opere d'arte e beni culturali oggi presenti in collezioni pubbliche o private.

La proposta di legge in esame sarebbe quindi il primo vero segnale legislativo organico dopo quella stagione. Essa consentirebbe all'Italia di passare dalla ricostruzione storica alla predisposizione di strumenti giuridici effettivi.

È importante ribadire che il tema non può essere ridotto al numero, oggi non pienamente conosciuto, delle opere presenti in Italia. Proprio l'assenza di una disciplina e di una sede specializzata rende difficile l'emersione dei casi. Non è verosimile che opere di provenienza illecita siano state individuate in molte collezioni pubbliche europee e che le collezioni italiane siano rimaste del tutto estranee a tali vicende. In ogni caso, anche un solo bene sottratto e non restituito sarebbe sufficiente a giustificare una disciplina capace di assicurare ricerca, trasparenza, decisione e rimedio.

2. *Una valutazione complessivamente positiva della proposta*

La proposta A.C. 2834 ha il merito di cogliere il nodo centrale: non basta affermare il principio della restituzione; occorre costruire un procedimento.

Sotto questo profilo, il testo muove nella direzione giusta perché prevede una delega al Governo per disciplinare un procedimento speciale, l'istituzione di un Comitato presso il Ministero della cultura, la possibilità di avviare il procedimento su istanza dei legittimati ma anche su segnalazione del Ministero o di altra amministrazione pubblica, termini definiti, pubblicità degli atti, tutela giurisdizionale e soluzioni alternative alla restituzione quando essa non appaia come la soluzione più giusta ed equa.

Si tratta di un impianto condivisibile. Una disciplina di questo tipo deve infatti essere speciale, perché speciale è la vicenda storica cui si riferisce. Gli ordinari istituti civilistici e amministrativi – prescrizione, decadenza, usucapione, acquisto in buona fede, inalienabilità dei beni pubblici, limiti all'esportazione – non sono stati concepiti per risolvere casi derivanti da persecuzioni razziali, trasferimenti coatti, vendite forzate, spoliazioni e dispersioni avvenute oltre ottant'anni fa.

Una legge speciale, tuttavia, deve essere costruita con equilibrio. Essa deve consentire la riparazione, ma anche assicurare certezza del diritto, garanzie procedurali, imparzialità dell'istruttoria e pieno controllo giurisdizionale. Proprio per questo mi soffermerò su cinque profili che mi sembrano centrali e meritano un approfondimento: 1) le soluzioni giuste ed eque; 2) la definizione di opere d'arte; 3) il Comitato e la natura vincolante delle sue decisioni; 4) la restituzione alle comunità ebraiche; 5) il regime giuridico dei beni una volta restituiti.

3. *Cinque punti da approfondire*

3.1. *Le “just and fair solutions”: non solo restituzione materiale, ma flessibilità del rimedio*

Il primo profilo riguarda la possibilità di adottare soluzioni giuste ed eque.

La formula “just and fair solution” è il cuore dei Principi di Washington. Essa è stata ripresa dalla Dichiarazione di Terezin e dalle Best Practices del 2024. Il suo significato è importante: la restituzione materiale dell'opera costituisce la soluzione primaria e, nella maggior parte dei casi, quella più coerente con la natura della lesione subita. Tuttavia, gli strumenti

internazionali non impongono una soluzione rigida e automatica. Essi chiedono agli Stati di costruire procedure capaci di raggiungere, caso per caso, una soluzione giusta ed equa.

Questo elemento è essenziale anche nell'interesse dello Stato. Vi possono essere ipotesi in cui la restituzione materiale sia pienamente possibile e doverosa. Vi possono però essere situazioni più complesse: casi in cui l'identificazione degli eredi sia controversa; casi in cui vi siano più aventi titolo; casi in cui l'opera sia parte di un complesso inscindibile; casi in cui siano intervenute precedenti forme di indennizzo; casi in cui, per ragioni storiche, documentali o conservative, occorra individuare una soluzione composita.

In questi casi, la possibilità di ricorrere a rimedi alternativi, forme di compensazione, accordi di comodato, obblighi di pubblica informazione, riconoscimento della provenienza, esposizione condivisa o altre misure concordate può rappresentare non un indebolimento della restituzione, ma uno strumento di maggiore flessibilità.

È quindi molto opportuna la previsione della proposta che consente al Comitato, quando la restituzione non appaia come la soluzione più giusta ed equa, di proporre rimedi alternativi o altre forme di compensazione. Si potrebbe quindi rendere ancora più chiaro che tali rimedi non sono residuali in senso debole, ma fanno parte del catalogo delle “just and fair solutions” riconosciute dal quadro internazionale.

In altri termini: la restituzione deve restare il criterio primario; la soluzione giusta ed equa deve restare l'obiettivo finale.

3.2. *La definizione di “opere d'arte”*

Il secondo profilo riguarda la definizione dell'ambito oggettivo della normativa.

La proposta sceglie di usare l'espressione “opere d'arte” e di collegarla alle categorie della Convenzione UNESCO del 1970. È una scelta ragionevole, perché consente di utilizzare un riferimento internazionale noto e sufficientemente ampio. Tale riferimento deve però essere corretto: il rinvio non può essere limitato alle lettere a) e k) dell'articolo 1 della Convenzione, poiché in tal modo resterebbero esclusi proprio beni centrali per la materia in esame, come quadri, dipinti, sculture, manoscritti, libri antichi, archivi, documenti e oggetti di interesse storico o artistico.

Occorre dunque sostituire il riferimento alle lettere “a) e k)” con il riferimento alle lettere “da a) a k)” dell’articolo 1 della Convenzione UNESCO del 1970, come osservato dal dossier Camera.

Ciò è tanto più importante perché le Best Practices del 2024 adottano una nozione ampia di arte e beni culturali, comprendendo non solo dipinti e arti visive, ma anche rotoli sacri, oggetti sinagogali e cerimoniali, biblioteche, manoscritti, archivi e strumenti musicali appartenuti a individui o comunità ebraiche.

Si potrebbe naturalmente scegliere anche un’altra strada: utilizzare la nozione di “bene culturale” prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questa opzione avrebbe il vantaggio di raccordare la nuova disciplina con il sistema italiano. Tuttavia, avrebbe anche un limite: non tutte le cose oggetto di possibile restituzione potrebbero essere già state formalmente riconosciute come beni culturali ai sensi del Codice. Alcune potrebbero trovarsi in collezioni private; altre potrebbero non essere mai state dichiarate; altre ancora potrebbero avere un valore storico e morale legato alla provenienza più che un valore storico-artistico in senso tradizionale.

Se si optasse per la nozione codicistica, sarebbe quindi necessario prevedere espressamente che la disciplina si applichi anche alle cose suscettibili di essere riconosciute come beni culturali, o comunque rientranti nelle categorie della Convenzione UNESCO del 1970, indipendentemente dall’avvenuta adozione di un provvedimento formale di dichiarazione o verifica.

La soluzione più semplice, dunque, sembrerebbe quella di limitarsi a correggere il rinvio alla Convenzione UNESCO del 1970, facendo riferimento alle lettere da a) a k), e precisare che la nozione comprende anche archivi, libri, manoscritti, oggetti cerimoniali e beni appartenuti a comunità ebraiche.

3.3. Il Comitato e la natura vincolante delle sue decisioni

Il terzo profilo riguarda il Comitato previsto dalla proposta di legge e la natura giuridica delle sue decisioni.

La previsione di un Comitato *ad hoc* è uno dei punti qualificanti del testo. Il Comitato sarebbe infatti un organo nuovo, istituito per legge, dedicato specificamente alla restituzione delle opere d’arte sottratte o alienate a causa di persecuzione razziale nel periodo nazista e fascista. Esso

si porrebbe in linea con quanto avvenuto in altri ordinamenti, nei quali la materia è stata affidata a organismi specializzati, dotati di competenze storiche, giuridiche e tecnico-culturali.

Ed è importante chiarire che, allo stato, in Italia non esiste un organo equivalente. Presso il Ministero della cultura opera già un Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali, istituito con decreto ministeriale. In seno a tale Comitato è stato poi attivato il 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. Si tratta di strumenti importanti, che hanno avuto e possono ancora avere una funzione utile di ricognizione, studio, impulso e istruttoria.

Tuttavia, essi non sono comparabili con il Comitato previsto dalla proposta di legge. Il Comitato attualmente esistente presso il Ministero è un organo amministrativo privo di una specifica base legislativa in materia di Nazi-looted art, con compiti essenzialmente istruttori e consultivi, senza una competenza decisoria autonoma e senza la stabilità istituzionale che deriverebbe da una disciplina di rango primario. Il nuovo Comitato, invece, sarebbe un organo previsto dalla legge, dotato di una competenza specifica, con un procedimento definito, termini, garanzie, pubblicità degli atti e un ruolo centrale nella definizione delle soluzioni giuste ed eque.

Questa distinzione è essenziale. Non si tratta di duplicare organismi già esistenti. Si tratta di colmare una lacuna ordinamentale, istituendo finalmente una sede stabile, specializzata e riconoscibile, cui le vittime, gli eredi, le comunità ebraiche, le amministrazioni e le istituzioni culturali possano rivolgersi.

L'istituzione di una commissione indipendente, con potere decisionale vincolante, capace di trattare casi di restituzione è la soluzione più aderente allo spirito dei Principi di Washington e delle Best Practices. La proposta A.C. 2834 recepisce questa impostazione e la traduce in un modello coerente con l'ordinamento italiano.

Altri aspetti riguardanti il comitato sono la sua composizione – che certamente potrebbe essere allargata a 7 membri (tenuto anche conto che non sono previsti compensi) scelti anche tra una platea più ampia – e, soprattutto, la natura vincolante delle sue decisioni, su cui vale la pena soffermarsi.

La proposta di legge prevede che il Comitato svolga attività istruttoria e decisoria e formuli al Ministro della cultura una proposta vincolante. Il provvedimento conclusivo è poi adottato con decreto del Ministro, in conformità alla proposta del Comitato.

Questa soluzione merita di essere sostenuta, purché sia correttamente ancorata al sistema amministrativo italiano.

È vero che in altri Paesi le commissioni competenti in materia di restituzione formulano spesso raccomandazioni non vincolanti. È il caso, per esempio, di alcune esperienze europee nelle quali la decisione finale resta formalmente affidata al Ministro o al Governo. Ma si tratta di sistemi istituzionali diversi, con tradizioni amministrative diverse e con un diverso equilibrio tra responsabilità politica, attività tecnico-amministrativa e strumenti di composizione extragiudiziale.

Nel sistema italiano, la scelta di attribuire al Comitato una funzione sostanzialmente decisoria può essere giustificata da almeno quattro ragioni.

La prima è il principio di distinzione tra politica e amministrazione che vige nell'ordinamento italiano. Una decisione sulla restituzione di un'opera sottratta a causa di persecuzione razziale richiede competenze storiche, giuridiche, archivistiche e tecnico-culturali. È quindi opportuno che la valutazione sostanziale sia affidata a un organo tecnico, qualificato e indipendente nella sua istruttoria.

La seconda riguarda la posizione del Ministro. Se la decisione finale fosse interamente rimessa alla discrezionalità ministeriale, il Ministro potrebbe essere esposto a pressioni molto forti, provenienti da amministrazioni detentrici, istituzioni museali, soggetti privati, opinione pubblica o portatori di interessi diversi. La proposta vincolante del Comitato consente invece di proteggere la decisione, rendendola il risultato di una istruttoria tecnica e motivata.

La terza ragione riguarda il controllo giurisdizionale. Se la decisione del Comitato non fosse vincolante e la scelta finale fosse rimessa alla piena discrezionalità del Ministro, vi sarebbe il rischio di qualificare il provvedimento finale come atto di alta amministrazione o, nei casi più estremi, come atto politico o comunque come decisione largamente sottratta al sindacato pieno del giudice. Ciò sarebbe problematico, perché le restituzioni incidono su diritti, interessi legittimi, proprietà pubbliche e private, posizioni di eredi e comunità, nonché su profili di tutela culturale. Proprio per evitare questo rischio, è preferibile che la decisione sostanziale sia ancorata alla proposta vincolante di un organo tecnico, con un provvedimento ministeriale conclusivo che assuma natura amministrativa, motivata e pienamente sindacabile.

La quarta ragione riguarda la certezza del procedimento. Una proposta non vincolante potrebbe aprire uno spazio di incertezza tra valutazione tecnica e scelta politica finale. Al contrario, una proposta vincolante, adottata

all'esito di un'istruttoria trasparente e partecipata, consente di individuare con maggiore chiarezza il contenuto della decisione, i suoi presupposti, i soggetti responsabili e i rimedi giurisdizionali esperibili.

Naturalmente, natura vincolante non significa assenza di garanzie. Al contrario, proprio perché la decisione incide su posizioni giuridiche rilevanti, il procedimento dovrà assicurare motivazione, contraddittorio, accesso agli atti, pubblicità, rispetto della protezione dei dati personali e pieno controllo giurisdizionale.

In questa prospettiva, è condivisibile l'opportunità di prevedere la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Andrebbe però accolta l'osservazione contenuta nel dossier del Comitato per la legislazione: il riferimento all'articolo 120 del codice del processo amministrativo, relativo alle controversie in materia di contratti pubblici, potrebbe essere sostituito con il riferimento all'articolo 119 c.p.a., che disciplina un rito abbreviato applicabile a una pluralità di materie e appare più coerente con la fattispecie in esame.

3.4. La possibile restituzione alle comunità ebraiche

Il quarto profilo riguarda la possibilità di restituzione all'Unione delle comunità ebraiche italiane o alle singole comunità ebraiche.

Si tratta di un punto molto importante. Sono trascorsi più di ottant'anni dai fatti. In molti casi sarà difficile, se non impossibile, ricostruire con certezza l'intera linea successoria o individuare tutti gli eredi. Vi possono inoltre essere beni appartenuti non a singoli individui, ma a comunità, sinagoghe, istituzioni religiose, biblioteche, archivi o enti ebraici. In tali casi, se emerge che il bene è stato sottratto a causa di persecuzione razziale, la ferita storica non può restare priva di rimedio solo perché non sia possibile individuare un singolo avente titolo.

La previsione della restituzione all'UCEI o alle comunità ebraiche consente di dare una risposta a questi casi. Essa è coerente con la logica delle Best Practices del 2024, che considerano anche i beni di pertinenza comunitaria ebraica e i beni privi di eredi identificabili. È inoltre coerente con il precedente della legge del 1997, che aveva già riconosciuto la possibilità di restituzione all'UCEI di beni sottratti a cittadini ebrei in specifiche circostanze storiche.

Naturalmente, la norma dovrà essere formulata con attenzione. Occorrerà distinguere tra i casi in cui vi siano eredi o aventi titolo

individuabili, i casi in cui vi siano dubbi sulla legittimazione del richiedente, i casi in cui il bene abbia natura comunitaria e i casi in cui non vi siano legittimi richiedenti. Ma il principio è corretto: quando la provenienza illecita sia accertata, l'assenza di un singolo erede identificabile non deve impedire l'adozione di una soluzione riparatoria.

3.5. Il regime giuridico del bene dopo la restituzione

Il quinto profilo riguarda gli effetti della restituzione sul regime giuridico del bene.

La proposta prevede che, decorsi i termini per l'esercizio della tutela giurisdizionale, non si applichi all'opera restituita la tutela prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, con conseguente possibilità di uscita definitiva del bene dal Paese.

La ratio della disposizione è comprensibile. Se si restituisce un bene al legittimo proprietario o ai suoi eredi, occorre evitare che la restituzione sia solo formale e che il bene resti, di fatto, immobilizzato nel sistema italiano di tutela. I proprietari devono poter scegliere se conservare il bene in Italia, venderlo, trasferirlo all'estero, donarlo o destinarlo ad altra istituzione.

Tuttavia, la disposizione potrebbe essere formulata anche in modo meno dirompente. L'esclusione integrale della tutela prevista dal Codice dei beni culturali potrebbe produrre effetti rilevanti, specie nei casi in cui il bene abbia un valore culturale rilevante. Una cosa è consentire al legittimo proprietario di esportare il bene dopo la restituzione; altra cosa è escludere in via generale ogni forma di tutela.

Si potrebbe quindi valutare una soluzione più mirata: prevedere che il provvedimento di restituzione costituisca titolo speciale per l'esportazione definitiva del bene, o comunque comporti una deroga speciale alle limitazioni all'uscita dal territorio nazionale. In questo modo si assicurerebbe pienamente la libertà del proprietario restituito, senza necessariamente espungere il bene dall'intero sistema di tutela.

In altri termini, la legge dovrebbe evitare che la tutela si trasformi in un nuovo ostacolo alla riparazione. Ma potrebbe farlo attraverso una disciplina speciale dell'esportazione, non necessariamente attraverso la totale non applicazione del Codice. E questo potrebbe certamente valere per opere che fossero già state identificate come beni culturali prima che venissero trafugate.

4. *Sulle osservazioni dei dossier della Camera*

È utile infine richiamare alcune osservazioni contenute nei dossier predisposti dagli uffici della Camera, che sembrano condivisibili e meritevoli di accoglimento.

La prima riguarda il termine “attualmente”, riferito alle opere situate in Italia. È opportuno valutare se mantenerlo, modificarlo o espungerlo, per evitare dubbi interpretativi sulla portata temporale della disciplina e sulla sua coerenza con i principi generali in materia di efficacia della legge.

La seconda riguarda, come già detto, il rinvio alla Convenzione UNESCO del 1970. Il riferimento deve essere corretto dalle lettere “a) e k)” alle lettere “da a) a k)”.

La terza riguarda la necessità di precisare meglio le deroghe in materia di prescrizione, decadenza e modi di acquisto della proprietà, specialmente per le opere appartenenti a soggetti privati. La deroga è necessaria, ma potrebbe essere formulata in modo il più possibile determinato, indicando le condizioni in presenza delle quali essa opera o comunque anche solo richiamando le norme civilistiche.

La quarta riguarda il rito applicabile davanti al giudice amministrativo. Il riferimento all’articolo 120 c.p.a. appare in effetti meno coerente, perché tale articolo è costruito sulle controversie in materia di contratti pubblici. Sarebbe preferibile valutare il riferimento all’articolo 119 c.p.a., che prevede un rito abbreviato più generale.

Vi è poi una quinta osservazione, relativa alle risorse. La proposta prevede che il Comitato operi senza nuovi o maggiori oneri. L’esigenza di contenimento della spesa è evidente e nota. Tuttavia, la ricerca di provenienza è attività complessa, richiede competenze specialistiche, accesso ad archivi, collaborazione internazionale, strumenti digitali e tempo. Una disciplina efficace non può poggiare soltanto sulla buona volontà delle amministrazioni. Sarebbe quindi opportuno valutare almeno la possibilità di dotare il Comitato di adeguato supporto tecnico-amministrativo e di prevedere forme di collaborazione stabile con archivi, musei, biblioteche, università e istituzioni di ricerca.

Questo profilo è particolarmente importante perché il problema italiano non è soltanto l’assenza di una norma *ad hoc* sulle restituzioni, ma anche la difficoltà di svolgere ricerche sistematiche sulla provenienza dei beni custoditi nelle collezioni pubbliche. Senza un minimo di struttura, il nuovo

Comitato rischierebbe di avere competenze rilevanti ma strumenti insufficienti.

Conclusioni. Dall'impegno internazionale al rimedio giuridico

In conclusione, la proposta A.C. 2834 merita una valutazione molto positiva. È una proposta che non ha un colore politico, ma rappresenta un dovere civico da parte di tutti.

La sua approvazione consentirebbe all'Italia di colmare un ritardo ormai difficilmente giustificabile. E darebbe finalmente attuazione, sul piano legislativo, agli impegni assunti con i Principi di Washington, la Dichiarazione di Terezin e le Best Practices del 2024. Permetterebbe inoltre di istituire un procedimento chiaro, una sede competente, termini certi e strumenti effettivi per raggiungere soluzioni giuste ed eque.

Il suo valore principale sta proprio nella creazione di un nuovo organo stabile e dedicato: un Comitato che non sostituisce semplicemente gli strumenti amministrativi oggi esistenti, ma introduce una sede legislativamente fondata, specializzata nella materia dell'arte trafugata durante il nazismo e il fascismo, dotata di una funzione decisoria e inserita in un procedimento sottoposto a garanzie e controllo giurisdizionale.

Si tratta di una legge importante non solo per i casi che potrà risolvere, ma per il messaggio che trasmette. Lo Stato italiano riconoscerebbe che le spoliazioni subite dai cittadini ebrei e dalle comunità ebraiche non sono una questione chiusa dal trascorrere del tempo. Proprio il passare del tempo rende più difficile la ricostruzione dei fatti, ma non cancella il dovere di cercare una soluzione giusta.

La proposta può essere migliorata in alcuni punti tecnici: la definizione di opere d'arte, il rinvio alla Convenzione UNESCO, la disciplina delle deroghe, il rito processuale, il regime dei beni dopo la restituzione, il supporto organizzativo al Comitato. Ma l'impianto è condivisibile e l'esigenza è urgente.

Per queste ragioni, è auspicabile che il Parlamento possa procedere rapidamente nell'esame del testo, introducendo gli opportuni perfezionamenti, ma preservando la finalità essenziale della proposta: permettere anche all'Italia di disporre finalmente di una disciplina capace di trasformare un impegno internazionale, morale e storico in un rimedio giuridico effettivo.

VII Culture Commission of the Chamber of Deputies

HEARING

on the bill A.C. 2834, containing "Delegation to the Government for the regulation of procedures for the return of works of art stolen or alienated due to racial persecution"

LORENZO CASINI

Rector and Professor of Administrative Law, IMT School for Advanced Studies Lucca

TABLE OF CONTENTS:

- Introduction. A gap to be filled: law, memory and historical responsibility
- 2. The urgency of aligning Italy with the international regulatory framework
- 3. An overall positive assessment of the proposal
- 5. Five points to be explored
 - 3.6. "Just and fair solutions": not only material restitution, but flexibility of the remedy
 - 3.7. The definition of "works of art"
 - 3.8. The Committee and the binding nature of its decisions
 - 3.9. The possible restitution to Jewish communities
 - 3.10. The legal regime of the property after restitution
- 6. On the observations of the Chamber of Deputies' dossiers
- Conclusions. From international commitment to legal remedy

June 24, 2026

Introduction. A gap to be filled: law, memory and historical responsibility

I thank the President, the Bureau and all the members of the Commission for the invitation to speak on a bill that we all know is of extraordinary importance for the Italian legal system.

Proposal A.C. 2834 addresses an issue that does not only concern the restitution of goods, but the relationship between law, memory and historical responsibility. The theft of works of art and cultural property from Jewish citizens, or from people deemed such, in the period between 1933 and 1945, was an integral part of the discriminatory and predatory policies of Nazism and Fascism. It was not just theft, confiscation or looting. It was a system of patrimonial persecution that accompanied the deprivation of civil rights, social marginalization, expulsion from public life and, finally, deportation and extermination.

These issues were the subject of the Report "The restitution of works of art stolen for reasons of racial persecution in the period 1933-1945: the assets kept in the Italian public collections", prepared by the IMT School for Advanced Studies Lucca at the request of the Claims Conference and the World Jewish Restitution Organization, under the patronage of the Union of Italian Jewish Communities. The Report – attached to this document – was produced as part of the Looted Art and Cultural Property Initiative, with the assistance of the Claims Conference, the support of the Foundation "Remembrance, Responsibility and Future" and the German Federal Ministry of Finance. It is based on a very simple assumption: Italy, despite having adhered to the main international instruments on the subject, does not yet have an organic discipline that allows it to deal effectively, impartially and transparently with cases of works of art stolen during the Nazi and Fascist periods.

For this reason, providing Italy with specific regulations on the return of works of art stolen or alienated due to racial persecution means filling a legal gap, but also carrying out an act of institutional responsibility.

5. *The urgency of aligning Italy with the international regulatory framework*

The first point I would like to underline is the need, which can no longer be postponed, to align Italian legislation with international instruments on Nazi-looted art.

Italy has adhered to the Washington Principles of 1998, the Vilnius Forum Declaration of 2000, the Terezin Declaration of 2009 and, most recently, the Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art of 2024. These are acts of soft law, therefore not directly binding on a formal level, but politically and morally relevant. With them, the signatory states have undertaken to promote the identification of stolen works, the search for provenance, access to archives, the publicity of information and, above all, the achievement of just and equitable solutions.

The point is that, more than twenty-five years after the Washington Principles, Italy still does not have an organic law capable of effectively allowing such solutions. This delay is particularly serious considering that other countries have been moving for some time. Austria, France, Germany, the Netherlands, the United Kingdom and the United States have introduced legislative instruments, specialized commissions or procedures dedicated to dealing with cases of works stolen during the Nazi and Fascist periods.

Italy, on the other hand, has so far proceeded through partial or non-legislative instruments. There was an important precedent with the 1997 law, which concerned the return to the Union of Italian Jewish Communities of assets stolen during the war and still kept in Italy. Then there was the Anselmi Commission, established in 1998 and concluded with the General Report of 2001, which had the great merit of reconstructing the events of the spoliations of Jewish citizens in Italy. However, that work did not result in a general discipline capable of dealing with the cases of works of art and cultural heritage now present in public or private collections.

The bill under consideration would therefore be the first real organic legislative signal after that season. It would allow Italy to move from historical reconstruction to the preparation of effective legal instruments.

It is important to reiterate that the theme cannot be reduced to the number, not fully known today, of works present in Italy. It is precisely the absence of a discipline and a specialized venue that makes it difficult for cases to emerge. It is not likely that works of illicit origin have been identified in many European public collections and that the Italian collections have remained completely unrelated to these events. In any case, even a single asset stolen and not returned would be sufficient to justify a discipline capable of ensuring research, transparency, decision-making and remedy.

6. *An overall positive assessment of the proposal*

Proposal A.C. 2834 has the merit of grasping the central point: it is not enough to affirm the principle of restitution; A procedure must be built.

From this point of view, the text moves in the right direction because it provides for a delegation to the Government to regulate a special procedure, the establishment of a Committee at the Ministry of Culture, the possibility of initiating the procedure at the request of the entitled parties but also on the recommendation of the Ministry or other public administration, defined deadlines, publication of documents, judicial protection and alternative solutions to restitution when it does not appear to be the most fair and equitable.

It is a system that can be shared. A discipline of this type must in fact be special, because the historical event to which it refers is special. The ordinary civil and administrative institutions – prescription, forfeiture, usucapion, purchase in good faith, inalienability of public goods, limits on exports – were not designed to resolve cases deriving from racial persecution, forced transfers, forced sales, spoliations and dispersions that took place over eighty years ago.

A special law, however, must be constructed with balance. It must allow reparation, but also ensure legal certainty, procedural guarantees, impartiality of the investigation and full judicial review. Precisely for this reason, I will focus on five aspects that seem central to me and deserve further study: 1) just and equitable solutions; 2) the definition of works of art; 3) the Committee and the binding nature of its decisions; 4) the restitution to the Jewish communities; 5) the legal regime of the assets once returned.

7. *Five points to be explored*

7.1. *"Just and fair solutions": not only material restitution, but flexibility of the remedy*

The first profile concerns the possibility of adopting just and equitable solutions.

The "just and fair solution" formula is at the heart of the Washington Principles. It was taken up by the Terezin Declaration and the 2024 Best Practices. Its significance is important: the material restitution of the work is the primary solution and, in most cases, the one most consistent with the nature of the injury suffered. However, international instruments do not

impose a rigid and automatic solution. They call on states to build procedures capable of reaching a just and equitable solution on a case-by-case basis.

This element is also essential in the interest of the State. There may be cases in which material restitution is fully possible and necessary. However, there may be more complex situations: cases in which the identification of heirs is controversial; cases in which there are several entitled persons; cases in which the work is part of an inseparable whole; cases in which previous forms of compensation have taken place; cases in which, for historical, documentary or conservation reasons, it is necessary to find a composite solution.

In these cases, the possibility of resorting to alternative remedies, forms of compensation, loan agreements, public information obligations, recognition of origin, shared exposure or other agreed measures may represent not a weakening of the refund, but an instrument of greater flexibility.

It is therefore very appropriate to make provision for the proposal that allows the Committee, when repayment does not appear to be the fairest and equitable solution, to propose alternative remedies or other forms of compensation. It could therefore be made even clearer that these remedies are not residual in a weak sense, but are part of the catalog of "just and fair solutions" recognized by the international framework.

In other words: restitution must remain the primary criterion; The just and equitable solution must remain the ultimate goal.

7.2. The definition of "works of art"

The second profile concerns the definition of the objective scope of the legislation.

The proposal chooses to use the expression "works of art" and to link it to the categories of the 1970 UNESCO Convention. This is a reasonable choice, because it allows you to use a well-known and sufficiently broad international reference. However, this reference must be corrected: the reference cannot be limited to letters a) and k) of Article 1 of the Convention, since in this way it would exclude precisely assets central to the subject under consideration, such as paintings, sculptures, manuscripts, ancient books, archives, documents and objects of historical or artistic interest.

It is therefore necessary to replace the reference to letters "a) and k)" with the reference to letters "from a) to k)" of Article 1 of the 1970 UNESCO Convention, as noted by the Chamber dossier.

This is all the more important because the 2024 Best Practices adopt a broad notion of art and cultural heritage, encompassing not only paintings and visual arts, but also sacred scrolls, synagogue and ceremonial objects, libraries, manuscripts, archives, and musical instruments that belonged to Jewish individuals or communities.

Of course, another path could also be chosen: using the notion of "cultural property" provided for by the Code of Cultural Heritage and Landscape. This option would have the advantage of linking the new discipline with the Italian system. However, it would also have a limit: not all things subject to possible restitution could have already been formally recognized as cultural property under the Code. Some may be in private collections; others may never have been declared; still others could have a historical and moral value linked to the provenance rather than a historical-artistic value in the traditional sense.

If the notion of the Code were to be opted for, it would therefore be necessary to expressly provide that the discipline also applies to things that can be recognized as cultural heritage, or in any case fall within the categories of the 1970 UNESCO Convention, regardless of the adoption of a formal declaration or verification measure.

The simplest solution, therefore, would seem to be to limit oneself to correcting the reference to the 1970 UNESCO Convention, referring to letters from a) to k), and to specify that the notion also includes archives, books, manuscripts, ceremonial objects and goods belonging to Jewish communities.

7.3. The Committee and the binding nature of its decisions

The third profile concerns the Committee envisaged by the bill and the legal nature of its decisions.

The provision for an *ad hoc* committee is one of the qualifying points of the text. The Committee would in fact be a new body, established by law, dedicated specifically to the restitution of works of art stolen or alienated due to racial persecution in the Nazi and Fascist periods. It would be in line with what has happened in other legal systems, in which the matter has been

entrusted to specialized bodies, equipped with historical, legal and technical-cultural skills.

And it is important to clarify that, at present, there is no equivalent body in Italy. At the Ministry of Culture there is already a Committee for the recovery and restitution of cultural heritage, established by ministerial decree. Within this Committee, the Working Group for the study and research on the cultural heritage stolen from Jews in Italy between 1938 and 1945 following the promulgation of the racial laws was then activated. These are important tools, which have had and can still have a useful function of reconnaissance, study, impulse and investigation.

However, they are not comparable with the Committee envisaged by the bill. The Committee currently existing at the Ministry is an administrative body without a specific legislative basis on Nazi-looted art, with essentially investigative and advisory tasks, without an autonomous decision-making competence and without the institutional stability that would derive from a discipline of primary rank. The new Committee, on the other hand, would be a body provided for by law, with a specific competence, with a defined procedure, deadlines, guarantees, publicity of acts and a central role in defining just and equitable solutions.

This distinction is essential. It is not a question of duplicating existing bodies. It is a matter of filling a gap in the legal system, finally establishing a stable, specialized and recognizable headquarters, to which victims, heirs, Jewish communities, administrations and cultural institutions can turn.

The establishment of an independent commission, with binding decision-making power, capable of dealing with restitution cases is the solution most in line with the spirit of the Washington Principles and Best Practices. The proposal A.C. 2834 incorporates this approach and translates it into a model consistent with the Italian legal system.

Other aspects concerning the committee are its composition – which could certainly be expanded to 7 members (also taking into account that there are no remuneration) also chosen from a wider audience – and, above all, the binding nature of its decisions, which are worth dwelling on.

The bill provides that the Committee carries out preliminary and decision-making activities and formulates a binding proposal to the Minister of Culture. The final measure is then adopted by decree of the Minister, in accordance with the Committee's proposal.

This solution deserves to be supported, provided that it is correctly anchored in the Italian administrative system.

It is true that in other countries, the return committees often make non-binding recommendations. This is the case, for example, of some European experiences in which the final decision remains formally entrusted to the Minister or the Government. But these are different institutional systems, with different administrative traditions and with a different balance between political responsibility, technical-administrative activity and out-of-court settlement tools.

In the Italian system, the decision to give the Committee a substantially decision-making function can be justified by at least four reasons.

The first is the principle of distinction between politics and administration that applies in the Italian legal system. A decision on the return of a work stolen due to racial persecution requires historical, legal, archival and technical-cultural skills. It is therefore appropriate that the substantive assessment be entrusted to a technical body, qualified and independent in its investigation.

The second concerns the Minister's position. If the final decision were entirely left to ministerial discretion, the Minister could be exposed to very strong pressures, coming from the holding administrations, museum institutions, private entities, public opinion or stakeholders of different interests. The Committee's binding proposal, on the other hand, makes it possible to protect the decision, making it the result of a technical and reasoned investigation.

The third reason concerns judicial review. If the Committee's decision were not binding and the final choice was left to the full discretion of the Minister, there would be the risk of qualifying the final measure as an act of high administration or, in the most extreme cases, as a political act or in any case as a decision largely removed from the full review of the judge. This would be problematic, because restitutions affect rights, legitimate interests, public and private property, the positions of heirs and communities, as well as cultural protection profiles. Precisely to avoid this risk, it is preferable that the substantive decision be anchored to the binding proposal of a technical body, with a final ministerial measure that assumes an administrative, motivated and fully reviewable nature.

The fourth reason concerns the certainty of the procedure. A non-binding proposal could open a space of uncertainty between technical assessment and final political choice. On the contrary, a binding proposal, adopted at the end of a transparent and participatory investigation, makes it possible to identify more clearly the content of the decision, its prerequisites, the responsible parties and the judicial remedies available.

Of course, binding nature does not mean the absence of guarantees. On the contrary, precisely because the decision affects relevant legal positions, the procedure will have to ensure reasoning, adversarial proceedings, access to documents, publicity, respect for the protection of personal data and full judicial review.

In this perspective, the opportunity to provide for the exclusive jurisdiction of the administrative judge is shared. However, the observation contained in the dossier of the Legislation Committee should be accepted: the reference to Article 120 of the Code of Administrative Procedure, relating to disputes relating to public contracts, could be replaced with the reference to Article 119 of the Code of Civil Procedure, which regulates an abbreviated procedure applicable to a plurality of matters and appears more consistent with the case in question.

7.4. The possible restitution to Jewish communities

The fourth profile concerns the possibility of restitution to the Union of Italian Jewish Communities or to individual Jewish communities.

This is a very important point. More than eighty years have passed since the facts. In many cases it will be difficult, if not impossible, to reconstruct the entire succession line with certainty or to identify all the heirs. There may also be goods that belonged not to individuals, but to Jewish communities, synagogues, religious institutions, libraries, archives or institutions. In such cases, if it emerges that the property has been stolen due to racial persecution, the historical wound cannot remain unremedied just because it is not possible to identify an individual entitled person.

The provision for restitution to the UCEI or to the Jewish communities makes it possible to respond to these cases. It is consistent with the logic of the 2024 Best Practices, which also consider assets pertaining to the Jewish community and assets without identifiable heirs. It is also consistent with the precedent of the 1997 law, which had already recognized the possibility of returning to the UCEI assets stolen from Jewish citizens in specific historical circumstances.

Of course, the rule will have to be formulated carefully. It will be necessary to distinguish between cases in which there are identifiable heirs or beneficiaries, cases in which there are doubts about the legitimacy of the applicant, cases in which the property has a community nature and cases in which there are no legitimate applicants. But the principle is correct: when

the illicit origin is ascertained, the absence of a single identifiable heir must not prevent the adoption of a remedial solution.

7.5. The legal regime of the property after restitution

The fifth profile concerns the effects of restitution on the legal regime of the asset.

The proposal provides that, once the terms for the exercise of judicial protection have expired, the protection provided for by the Code of Cultural Heritage and Landscape does not apply to the returned work, with the consequent possibility of definitive exit of the asset from the country.

The rationale of the provision is understandable. If an asset is returned to its rightful owner or heirs, it is necessary to avoid that the restitution is only formal and that the asset remains, in fact, immobilized in the Italian system of protection. The owners must be able to choose whether to keep the asset in Italy, sell it, transfer it abroad, donate it or allocate it to another institution.

However, the provision could also be formulated in a less disruptive way. The complete exclusion of the protection provided for by the Code of Cultural Heritage could produce significant effects, especially in cases where the asset has a significant cultural value. It is one thing to allow the rightful owner to export the good after return; it is another thing to exclude in a general way any form of protection.

A more targeted solution could therefore be considered: to provide that the restitution measure constitutes a special title for the definitive export of the good, or in any case involves a special derogation from the limitations on exit from the national territory. In this way, the freedom of the returned owner would be fully ensured, without necessarily expunging the asset from the entire protection system.

In other words, the law should prevent protection from turning into a new obstacle to reparation. But it could do so through a special export discipline, not necessarily through the total non-application of the Code. And this could certainly apply to works that had already been identified as cultural goods before they were stolen.

8. On the observations of the Chamber of Deputies' dossiers

Finally, it is useful to recall some observations contained in the dossiers prepared by the offices of the Chamber of Deputies, which seem to be acceptable and worthy of acceptance.

The first concerns the term "currently", referring to works located in Italy. It is appropriate to consider whether to maintain, amend or delete it, to avoid interpretative doubts on the temporal scope of the discipline and its consistency with the general principles on the effectiveness of the law.

The second concerns, as already mentioned, the reference to the 1970 UNESCO Convention. The reference must be corrected from letters "a) and k)" to letters "a) to k)".

The third concerns the need to better specify the exceptions regarding prescription, forfeiture and methods of acquisition of property, especially for works belonging to private entities. The derogation is necessary, but it could be formulated in the most specific way possible, indicating the conditions under which it operates or in any case even just recalling the civil rules.

The fourth concerns the procedure applicable before the administrative court. The reference to Article 120 of the Code of Civil Procedure appears in fact less consistent, because this article is built on disputes relating to public contracts. It would be preferable to evaluate the reference to Article 119 of the Code of Civil Procedure, which provides for a more general abbreviated procedure.

Then there is a fifth observation, relating to resources. The proposal provides for the Committee to operate without new or increased burdens. The need to contain spending is evident and known. However, provenance research is a complex activity, requiring specialized skills, access to archives, international collaboration, digital tools, and time. Effective discipline cannot be based solely on the good will of administrations. It would therefore be appropriate to at least evaluate the possibility of providing the Committee with adequate technical-administrative support and providing for forms of stable collaboration with archives, museums, libraries, universities and research institutions.

This profile is particularly important because the Italian problem is not only the absence of an *ad hoc* rule on restitution, but also the difficulty of carrying out systematic research on the provenance of assets kept in public collections. Without a minimum of structure, the new Committee would risk having relevant skills but insufficient tools.

Conclusions. From international commitment to legal remedy

In conclusion, the proposal A.C. 2834 deserves a very positive evaluation. It is a proposal that does not have a political color, but represents a civic duty on everyone's part.

Its approval would allow Italy to make up for a delay that is now difficult to justify. And it would finally implement, at the legislative level, the commitments made with the Washington Principles, the Terezin Declaration and the 2024 Best Practices. It would also make it possible to establish a clear procedure, a competent forum, certain deadlines and effective tools to reach just and equitable solutions.

Its main value lies precisely in the creation of a new stable and dedicated body: a Committee that does not simply replace the administrative tools existing today, but introduces a legislatively founded headquarters, specialized in the subject of art stolen during Nazism and Fascism, endowed with a decision-making function and included in a procedure subject to guarantees and judicial control.

This is an important law not only for the cases it can solve, but for the message it conveys. The Italian state would recognize that the dispossession suffered by Jewish citizens and Jewish communities is not a matter closed by the passage of time. The passage of time makes it more difficult to reconstruct the facts, but it does not erase the duty to seek a just solution.

The proposal can be improved in some technical points: the definition of works of art, the reference to the UNESCO Convention, the regulation of derogations, the procedural rite, the regime of assets after restitution, organizational support to the Committee. But the system is shareable and the need is urgent.

For these reasons, it is to be hoped that Parliament will be able to proceed quickly with the examination of the text, introducing the appropriate refinements, but preserving the essential purpose of the proposal: to allow Italy to finally have a discipline capable of transforming an international, moral and historical commitment into an effective legal remedy.