

Rapporto Scuola IMT Alti Studi Lucca-Claims Conference/
WJRO

LA RESTITUZIONE DI OPERE D'ARTE SOTTRATTE PER RAGIONI DI PERSECUZIONE RAZZIALE NEL PERIODO 1933-1945: I BENI CUSTODITI NELLE COLLEZIONI PUBBLICHE ITALIANE

Final Draft

31 dicembre 2024

This report has been written by Lorenzo Casini, Rector and Professor of Administrative Law and Cultural Heritage Law, and former Head of Cabinet (2019-2022) and Legal Counsel (2014-2018) at the Italian Ministry of Culture. Appendix V has been written by Bianca Gaudenzi and Katharina Hüls-Valenti. The report has been prepared in conjunction with the Conference on Jewish Material Claims Against Germany (Claims Conference) - World Jewish Restitution Organization (WJRO) Looted Art and Cultural Property Initiative.



Funded by:



on the basis of a decision
of the Bundestag



With the patronage of



*With Assistance from the
Conference on Jewish Material Claims Against Germany
Sponsored by
the Foundation "Remembrance, Responsibility and Future"
Supported by the German Federal Ministry of Finance*

With the patronage of the Unione delle comunità ebraiche italiane (UCEI)

The views and suggestions expressed are those of the author and do not necessarily reflect those of the Claims Conference and the WJRO.

The official language of the report is Italian. The English version has been prepared to ensure maximum dissemination.

The Author is grateful to Giuseppe Calabi, Wesley A. Fisher, Bianca Gaudenzi, Sharon Hecker, Katharina Hüls-Valenti, Ilaria Pavan, Anna Pirri Valentini, and Pierre Valentin for their comments to an earlier draft of this report. All usual disclaimers apply.

LA RESTITUZIONE DI OPERE D'ARTE SOTTRATTE PER RAGIONI DI PERSECUZIONE RAZZIALE NEL PERIODO 1933-1945: I BENI CUSTODITI NELLE COLLEZIONI PUBBLICHE ITALIANE

EXECUTIVE SUMMARY

Questo rapporto è un invito all'azione.

Nel 1998, l'Italia ha firmato i Principi di Washington sull'arte confiscata dai nazisti. Nel 2000, ha aderito alla Dichiarazione del Forum di Vilnius e, nel 2009, alla Dichiarazione di Terezin. L'anno scorso ha approvato le Migliori pratiche per i Principi della Conferenza di Washington sull'arte confiscata dai nazisti. Con questi strumenti, l'Italia si è impegnata ad agevolare la restituzione delle opere d'arte illecitamente sottratte durante il periodo nazista e fascista. Tuttavia, a differenza di altri Paesi europei come Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Svizzera e Regno Unito, l'Italia non ha ancora adottato leggi specifiche volte a consentire la restituzione di beni culturali agli eredi dei precedenti proprietari, né ha ancora istituito commissioni indipendenti incaricate di trovare soluzioni giuste ed eque.

Nel presente rapporto, sono esaminate le modifiche legislative necessarie per raggiungere soluzioni giuste ed eque in merito alle opere d'arte e agli oggetti da collezione presenti in collezioni pubbliche italiane che sono stati illegalmente sottratti tra il 1933 e il 1945. Il numero di dipinti, sculture, documenti e libri rubati o perduti è stimato in centinaia di migliaia, comprese le opere d'arte e i libri rubati in Italia a seguito delle leggi razziali del 1938. Il rapporto include anche a prima bozza di uno strumento normativo volto a introdurre un'eccezione limitata specifica per le opere d'arte e gli oggetti da collezione illegalmente sottratti durante quel periodo, consentendo così alle collezioni pubbliche di dialogare con gli eredi degli ex proprietari per raggiungere soluzioni giuste ed eque. La prima bozza prevede l'istituzione di una commissione nello spirito dei Principi di Washington, seguendo l'esempio di organismi simili già istituiti in altri paesi europei.

L'unico precedente significativo è la Commissione Anselmi, che nel 2001 ha evidenziato le carenze del sistema italiano e la difficoltà di rintracciare le opere d'arte rubate. Tuttavia, il suo la-

vorò non ha purtroppo portato a misure concrete. Di conseguenza, purtroppo, anche in musei italiani di livello mondiale sono presenti opere d'arte che sono state sottratte durante il periodo nazista e fascista e per le quali non è stata ancora trovata una soluzione giusta ed equa.

Il rapporto suggerisce quindi un intervento legislativo urgente, che comprenda:

1. l'istituzione di una commissione indipendente con potere decisionale vincolante in materia di restituzione;
2. l'introduzione di limitate eccezioni alla prescrizione, all'inalienabilità dei beni pubblici e al divieto di dismissione da parte delle collezioni pubbliche, al fine di consentire soluzioni giuste ed eque riguardanti unicamente le opere d'arte e gli oggetti da collezione illegalmente appropriati nel periodo dal 1933 al 1945;
3. l'assegnazione delle opere non reclamate alle comunità ebraiche o al Museo dell'Ebraismo Italiano e della Shoah (MEIS).

ENGLISH VERSION

This report is a call for action.

In 1998, Italy signed the Washington Principles on Nazi-Confiscated Art. In 2000, Italy adhered to the Vilnius Forum Declaration and in 2009, to the Terezin Declaration. Last year, Italy approved the Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art. By these legal instruments, Italy has committed to facilitating the return of artworks unlawfully appropriated during the Nazi and fascist era. Yet, unlike other European countries such as Austria, France, Germany, the Netherlands, Switzerland and the United Kingdom, Italy has so far failed to adopt specific laws designed to facilitate the restitution of cultural property to the heirs of former owners and to set up independent commissions in charge of finding just and fair solutions.

In this report, we consider changes to the law needed to facilitate just and fair solutions regarding artworks and collectors' items currently in Italian public collections that were unlawfully dispossessed between 1933 and 1945. The number of paintings, sculptures, documents, and

books stolen or lost is estimated to be in the hundreds of thousands, including the art and books stolen in Italy following the 1938 racial laws. The report includes the first draft of a statutory instrument designed to introduce a narrow exception specifically for art and collectors' items unlawfully appropriated during that period, thus allowing public collections to engage with the heirs of former owners to achieve just and fair solutions. The first draft provides for the establishment of a special commission tasked with finding just and fair solutions in the spirit of the Washington Principles, following the example of similar commissions established in other European countries.

The only significant precedent is the Anselmi Commission, which in 2001 highlighted the inadequacies of the Italian system and the difficulty of tracing stolen artworks. However, its work did not result in concrete measures designed to encourage fair and just solutions. As a result, there are, unfortunately, artworks in Italian world-class museums known to have been looted during the Nazi and fascist era in relation to which a fair and just solution has yet to be found.

Thus, the report calls for urgent legislative action, including:

1. The establishment of an independent commission with binding decision-making powers on restitutions.
2. The introduction of narrow exceptions to the statute of limitation, the inalienability of public property, and the prohibition on de-accessioning by public collections, to allow fair and just solutions strictly limited to artworks and collectors' items unlawfully appropriated during the period 1933 to 1945.
3. The allocation of unclaimed works to Jewish communities or the Museum of Italian Judaism and the Shoah (MEIS).

LA RESTITUZIONE DI OPERE D'ARTE SOTTRATTE PER RAGIONI DI PERSECUZIONE RAZZIALE NEL PERIODO 1933-1945: I BENI CUSTODITI NELLE COLLEZIONI PUBBLICHE ITALIANE

1.	OGGETTO, SCOPO E STRUTTURA DEL RAPPORTO	7
2.	LA RILEVANZA DEL PROBLEMA	9
3.	IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE	12
4.	LE ESPERIENZE DI ALTRI PAESI	15
4.1.	AUSTRIA	17
4.2.	FRANCIA	18
4.3.	GERMANIA	19
4.5.	REGNO UNITO	22
4.6.	CONSIDERAZIONI DI SINTESI	22
5.	IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE	25
5.1.	TRE CASI DI RESTITUZIONE	26
5.2.	IL RUOLO E IL LASCITO DELLA COMMISSIONE ANSELMI	29
6.	LE PROPOSTE NORMATIVE	33
	APPENDICE I	37
	APPENDICE II	41
	APPENDICE III	44
	APPENDICE IV	50
	APPENDICE V	56

1. OGGETTO, SCOPO E STRUTTURA DEL RAPPORTO

Il presente rapporto ricostruisce la disciplina delle restituzioni di opere d'arte sottratte ai cittadini ebrei o alle persone ritenute tali durante il periodo nazista e quello fascista, in particolare tra il 1933 e il 1945. Nello specifico, l'analisi si concentra sulla possibile restituzione di cose trafugate o comunque sottratte a persone ebrei in quel periodo in Germania, Italia o altro Paese occupato dai nazisti o dai fascisti, che siano oggi eventualmente detenute da musei o altre istituzioni pubbliche italiane.

Il rapporto riguarda cose che abbiano le seguenti caratteristiche:

1. debbono essere opere d'arte o comunque cose di qualsiasi natura (per esempio, anche documenti, archivi o libri) suscettibili di essere considerate come beni culturali perché presentano un interesse storico-artistico;
2. debbono essere cose sottratte a persone ebrei o ritenute tali in Germania, Italia, o altro Paese occupato dai nazifascisti tra il 1933 e il 1945, precisando che il termine "sottratte" include sia l'ipotesi di confisca, sequestro, furto, saccheggio, razzia o altra modalità di acquisizione coatta, sia l'ipotesi di vendita forzata o indotta, anche all'asta, sia infine anche l'ipotesi di cose vendute dai legittimi proprietari sempre a causa delle persecuzioni (c.d. *flight goods*¹);
3. debbono essere opere attualmente custodite in collezioni pubbliche italiane e quindi in musei o altri istituti della cultura, come archivi o biblioteche, di appartenenza pubblica in Italia.

Ai fini del presente rapporto non rileva, perciò, se queste cose abbiano già o meno un legittimo richiedente o se sia stata o meno già individuata la persona ebrea proprietaria d'origine. Inoltre, come sopra chiarito, le opere d'arte qui considerate non sono solo quelle eventualmente sottratte in Italia in esecuzione delle leggi razziali e successivi provvedimenti legislativi della Repubblica Sociale Italiana (1943-1945), ma qualunque bene sia stato trafugato durante il nazismo e fascismo anche in altre località e che si trovi ora in Italia. Ciò che rileva

¹ Per meglio comprendere la categoria dei c.d. *flight goods*, si prenda questo esempio: una famiglia ebrea lascia la Germania per evitare le persecuzioni e riesce a esportare alcune opere d'arte che vende in Svizzera durante la Seconda Guerra Mondiale per poter sopravvivere. In passato, la vendita in Svizzera non era considerata forzata perché la famiglia era libera di decidere se vendere o meno. Oggi non è più così. Le opere d'arte vendute in Svizzera o altrove dagli ebrei in fuga dalla Germania nazista sono considerate vendute sotto costrizione, allo stesso modo delle opere d'arte vendute in Germania dagli ebrei prima della loro fuga o del loro invio ai campi di concentramento.

è il fatto che la provenienza delle cose, ove attualmente si trovino presso istituzioni pubbliche, sia legata a operazioni compiute a danno di persone ebrei durante il periodo nazista e fascista ed è dunque illecita.

Lo scopo dell'indagine è triplice:

1. fornire un inquadramento delle soluzioni previste dalla normativa internazionale e di quelle adottate dai diversi paesi per assicurare l'effettiva restituzione delle opere d'arte trafugate durante il nazismo e fascismo;
2. verificare l'attuale stato della legislazione italiana in materia di restituzione di opere d'arte sottratte ai cittadini ebrei o alle persone ritenute tali durante il nazismo e fascismo;
3. proporre modifiche normative in grado di consentire l'effettiva restituzione delle opere eventualmente custodite presso istituzioni culturali pubbliche italiane.

Va precisato che, seppur al momento non si ha notizia certa di quante e quali opere possano trovarsi in Italia nelle condizioni sopra descritte, è proprio l'introduzione di un quadro normativo adeguato che può davvero consentire una attività istruttoria finalizzata anche a una effettiva restituzione. Occorre inoltre aggiungere che numerose opere d'arte illecitamente sottratte durante il periodo nazista e fascista sono state identificate in collezioni pubbliche in tutta Europa, compreso il Regno Unito e la Svizzera, di conseguenza non è verosimile che non vi siano opere d'arte di tale provenienza nelle collezioni pubbliche italiane. Non a caso, nel 2021 il Ministero della cultura italiano ha comunque ritenuto necessario attivare un 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 (d.m. n. 323 del 17/07/2020): una conferma che il tema è ancora vivo e tutt'altro che risolto.

Il rapporto è articolato in cinque parti.

La prima parte fornisce alcuni dati ed elementi per evidenziare la rilevanza e la perdurante attualità del problema. D'altra parte, l'attenzione internazionale sul tema è per fortuna sempre alta e molti paesi hanno sviluppato normative ad hoc per favorire le restituzioni.

La seconda parte si sofferma sul quadro normativo internazionale, con particolare riferimento ai *Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art* del 1998 (i c.d. *Washington Principles*)², ossia gli 11 principi non-binding condivisi da 44 paesi, tra cui l'Italia, e i

2 <https://www.state.gov/washington-conference-principles-on-nazi-confiscated-art/>.

successivi documenti internazionali preparati per attuarli (da ultimo, le *Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art* del marzo 2024³).

La terza parte riporta alcune esperienze comparate, con specifico riguardo alle soluzioni normative adottate per la restituzione di beni trafugati durante il nazismo e fascismo e agli strumenti procedurali ivi previsti. Ciò allo scopo di identificare sia le migliori pratiche nazionali di restituzione, sia i principali problemi giuridici emersi nell'attuazione di tali meccanismi.

La quarta parte prende in esame il quadro normativo italiano e le sue lacune, nonché gli ostacoli che ancora oggi impediscono eventuali restituzioni. Sotto questo aspetto, vanno considerate la disciplina dei beni pubblici – trattandosi come anticipato di cose divenute di appartenenza pubblica – e il particolare regime giuridico dei beni culturali (per esempio in materia di tutela delle collezioni o di esportazione).

La quinta e ultima parte riporta alcune possibili proposte normative dirette a consentire la effettiva restituzione delle cose considerate. In quest'ottica, saranno formulate diverse opzioni riferite ai profili normativi, organizzativi e procedurali.

Può sin d'ora anticiparsi che, rispetto ad altri paesi europei e agli Stati Uniti, l'Italia mostra ancora un forte ritardo nel recepimento dei c.d. Washington Principles, il che è molto grave se si considerano le pesanti responsabilità avute dallo Stato italiano nell'attuare politiche criminali contro i cittadini ebrei o le persone ritenute tali nel periodo 1938-1945. Per queste ragioni, appare opportuno intervenire quanto prima con una modifica legislativa che renda possibile la restituzione delle eventuali opere d'arte ingiustamente sottratte e oggi custodite o detenute, a qualsiasi titolo, presso collezioni pubbliche italiane.

2. LA RILEVANZA DEL PROBLEMA

“Nei paesi occupati furono saccheggiate anche i tesori artistici: ciò, come in seguito risultò dai documenti nazisti sequestrati, per ordine esplicito di Hitler e Göring, i quali per tal via arricchirono notevolmente le proprie collezioni “private”. Secondo un calcolo fatto dallo stesso Göring, il corpulento maresciallo accrebbe la propria collezione fino ad un valore di 50 milioni di marchi. In effetti, Göring fu la forza motrice in questo speciale ramo del depredamento.

3 <https://www.state.gov/best-practices-for-the-washington-conference-principles-on-nazi-confiscated-art/>.

Subito dopo la conquista della Polonia egli diede degli ordini per l'incameramento delle opere d'arte del paese, e sei mesi dopo uno speciale commissario nominato per eseguire tali ordini poté riferire di aver messo mano su "quasi tutto il patrimonio artistico della Polonia." [...] Secondo una relazione ufficiale segreta tedesca, a tutto il luglio 1944 circa 137 vagoni con un carico di 4.174 casse con 21.903 oggetti d'arte, fra cui 10.890 dipinti, lasciarono l'Occidente alla volta della Germania. [...] Già nel gennaio del 1941 Rosenberg aveva stimato a un miliardo di marchi il valore del bottino artistico della sola Francia"⁴.

Questi passaggi tratti dal celebre lavoro di Shirer sulla storia del Terzo Reich restituiscono una minima parte della strategia del terrore portata avanti dai nazisti negli anni Trenta e Quaranta del XX secolo. Un "saccheggio" dell'Europa purtroppo avviato e alimentato dalle persecuzioni razziali.

Sempre con riguardo alla quantità di opere trafugate, il c.d. Object Database (del sito [Lootedart.com/The Central Registry Information on Looted Cultural Property 1933-1945](https://www.lootedart.com/The Central Registry Information on Looted Cultural Property 1933-1945)) contiene dettagli su oltre 25.000 oggetti di ogni tipo – dipinti, disegni, reperti – rubati, mancanti e/o identificati da oltre 15 paesi⁵. Tuttavia, va rilevato che l'effettivo numero di oggetti trafugati è stimato in milioni, specialmente se vi si includono i libri. La quantità di dipinti illecitamente sottratti, per esempio, è generalmente identificata nella cifra fornita da Jonathan Petropoulos alla Washington Conference del 1998: si tratta di circa 650.000 pezzi.⁶

Per quanto riguarda l'Italia, dove nel 1938 furono emanate le leggi razziali, la relazione conclusiva della "Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati" (la c.d. Commissione Anselmi)⁷ fornisce importanti elementi quantitativi sulla vastità e sulla ampiezza delle spoliazioni: *"emerge con assoluta evidenza prendendo atto della impressionante produzione legislativa ed amministrativa – centinaia e centinaia di provvedimenti – del periodo 1938-43 e del periodo 1943-45 ma ancora più dei quasi 8.000 decreti di confisca emanati a seguito della legislazione della Repubblica di Salò. Non fu risparmiato nessuno: né i ricchi, né i poveri, né i commercianti, né le aziende industriali, né chi aveva*

4 W.L. Shirer, *Storia del Terzo Reich* (1959-1960), trad. it., Torino, Einaudi, 2014, vol. II, p. 1437 e 1439.

5 <https://www.lootedart.com/search2.php>.

6 Si v. Petropoulos' presentation in the Proceedings of the Washington Conference (<https://1997-2001.state.gov/regions/eur/holocaust/heac4.pdf>).

7 Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, *Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati*, Rapporto generale, aprile 2001, disponibile online: https://web.archive.org/web/20190331192831/http://presidenza.governo.it/DICA/7_ARCHIVIO_STORICO/beni_ebraici/index.html.

pacchetti azionari, né chi disponeva di un modesto conto bancario. Nei decreti di confisca viene elencato di tutto: pezzi di argenteria, immobili, proprietà terriere, opere d'arte e tappeti di valore ma anche poveri oggetti di casa, oggetti personali (...)"⁸.

Ciò nonostante, risulta sempre più difficile rintracciare eventuali opere trafugate nel periodo 1933-1945, soprattutto se custodite da istituzioni pubbliche. Basti qui menzionare la lettera del 7.1.1999 n. 0027315 con cui la Commissione Anselmi trasmetteva il documento finale della Conferenza di Washington sugli aspetti economici dell'Olocausto. Nella lettera veniva precisato che *"A conoscenza della scrivente Commissione, a seguito di un accurato esame dell'archivio "Siviero" non risultano casi di opere d'arte di proprietà ebraica attualmente presso musei od istituzioni italiane. Né tanto meno sono emerse responsabilità di antiquari italiani, di cui tanto ha parlato la stampa, nel riciclaggio di opere confiscate dai nazisti ad israeliti. L'unico caso noto fu quello dello scambio tra il maresciallo Göring e l'antiquario Ventura di Firenze, con la consegna di opere italiane d'alta epoca in cambio di nove quadri di impressionisti sequestrati in Francia a collezionisti di origine israelitica. Al termine del conflitto tutte le nove opere vennero consegnate all'Ambasciata di Francia per la restituzione ai legittimi proprietari, mentre le opere cedute a Göring e successivamente recuperate in Germania, vennero incamerate dallo Stato ai sensi della legge 14 gennaio 1950, n.77, essendo restata senza esito l'azione giudiziaria intentata contro lo Stato italiano dagli eredi Ventura. Né finora le organizzazioni ebraiche italiane, per quanto sollecitate da questa Commissione, hanno fatto conoscere intenzioni rivendicative"⁹.*

Purtroppo, negli anni successivi emergerà invece che nei musei statali italiani vi erano casi di opere trafugate durante il nazismo e fascismo ed è verosimile che possano esservene altre

8 Può *"fondatamente ritenersi"* – si legge sempre nella relazione – *"che i decreti di confisca siano stati, come risulta da una relazione dell'EGELI, almeno 7.847. Dalla schedatura analitica di 7.187 decreti reperiti risulta che l'operazione di confisca coinvolse 46 province, non meno di 8.000 cittadini ebrei e 230 ditte. Mancano i dati quantitativi dei 660 decreti non trovati. Solo pochi decreti contengono riferimenti puntuali al valore dei beni e non è stato possibile pertanto elaborare una quantificazione attendibile del patrimonio confiscato e del conseguente danno. Limitatamente alle confische eseguite fino alla fine del 1944, i depositi bancari in contanti ammontavano comunque all'importo complessivo di L. 75.089.047,90; i titoli di Stato a L. 36.396.831 (valore nominale); i titoli industriali e diversi, valutati secondo il listino di fine dicembre, a L. 731.442.219. I beni immobili erano stati valutati in base ai criteri stabiliti ai fini dell'imposta sul patrimonio comportando, per i terreni, un totale di L. 855.348.608 e per i fabbricati di L. 198.300.003".* L'EGELI è l'Ente Gestione e Liquidazione Immobiliare istituito nel febbraio 1939 con il compito di acquisire, gestire e vendere i beni immobili e le aziende sottratte agli ebrei italiani a causa delle leggi razziali; l'EGELI è stato sciolto nel 1957, ma la liquidazione, affidata al Ministero del tesoro, è durata fino al 1997 (si v. <https://asisp.intesasanpaolo.com/egeli/archive-fond/egeli>).

9 Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, *Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati*, Rapporto generale, aprile 2001, disponibile online: https://web.archive.org/web/20190331192831/http://presidenza.governo.it/DICA/7_ARCHIVIO_STORICO/beni_ebraici/index.html.

(come del resto già emerso in passato, con il caso del Romanino a Brera di cui si dirà più avanti). È infatti poco credibile che molte opere d'arte saccheggiate dai nazisti siano state identificate in collezioni pubbliche francesi, svizzere, belghe e olandesi, ma che le collezioni pubbliche italiane non siano state in alcun modo coinvolte. Anche per questa ragione il Ministero della cultura italiano ha istituito nel 2020, all'interno del Comitato per la restituzione dei beni culturali, il Gruppo di lavoro – che purtroppo non dispone di risorse *ad hoc* – per lo studio e la ricerca sui beni culturali sottratti in Italia ai cittadini ebrei o alle persone ritenute tali tra il 1938 e il 1945 a seguito della promulgazione delle leggi razziali.

L'analisi della normativa internazionale, delle esperienze straniere e della legislazione italiana, come si vedrà, evidenziano un forte ritardo dell'Italia nell'attività di restituzione e nell'attuazione dei c.d. Washington Principles. Un ritardo che, in comparazione con gli altri paesi e tenuto conto del ruolo avuto dall'Italia con le leggi razziali e i relativi atti attuativi, è opportuno colmare al più presto.

3. IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE

Non si considera qui invece il sistema generale di regole per la protezione di beni culturali, come la Convenzione dell'Aja del 1954 o la Convenzione UNESCO del 1970, anche perché intervenute successivamente al periodo considerato e perché non applicabili a fatti avvenuti prima della loro entrata in vigore. Discorso a parte riguarda la Convenzione dell'Aja del 1907, il cui articolo 56 già stabiliva che *“I beni dei comuni, quelli degli istituti consacrati ai culti, alla carità e all'istruzione, alle arti e alle scienze, anche se appartenenti allo Stato, saranno trattati come la proprietà privata. Ogni sequestro, distruzione o danneggiamento intenzionale di tali istituti, di monumenti storici, di opere d'arte e di scienza, è proibito e dev'essere punito”*. In base a questa disposizione, potrebbe rinvenirsi un primo fondamento giuridico per disporre la restituzione delle opere trafugate durante il nazismo e fascismo. Al di là dell'aspetto formale – e senza considerare che l'Italia non ratificò la Convenzione dell'Aja del 1907 – tale riflessione contribuisce a evidenziare la necessità e l'urgenza di trovare rimedi e soluzioni per riparare ai danni prodotti dai saccheggi e dalle persecuzioni naziste e fasciste.

Il primo corpo di norme è composto dalle misure adottate durante o immediatamente dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Tra queste misure, a livello sovranazionale, va in-

nanzitutto richiamata la *Inter-Allied Declaration Against Acts of Dispossession Committed in Territories Under Enemy Occupation or Control (with covering Statement by His Majesty's Government in the United Kingdom and Explanatory Memorandum issued by the Parties to the Declaration)* del 5 gennaio 1943¹⁰. Si tratta di un atto molto importante: in particolare, il punto 4 fa riferimento al diritto degli Stati di dichiarare nulli i trasferimenti di proprietà o possesso avvenuti durante l'occupazione¹¹.

Da un punto di vista più strettamente nazionale, vi è il Trattato di Pace con l'Italia del 1947, che stabilì espressamente la restituzione delle opere sottratte (articoli 75 e 78). Tuttavia, queste disposizioni prevedevano un termine di, rispettivamente, 6 mesi perché il Governo italiano restituisse i beni e di 12 mesi poi concessi agli interessati per presentare istanza, anche se era fatto *"salvo il caso in cui il richiedente sia in grado di dimostrare che gli era impossibile di presentare la propria istanza entro il termine"*.

Come è stato rilevato, le disposizioni del Trattato di Pace non coprono tutte le ipotesi: resterebbero per esempio fuori dall'ambito di applicazione eventuali beni sottratti dai nazisti prima dell'inizio della guerra e nel frattempo eventualmente giunti in Italia¹². Tuttavia, anche se queste norme non hanno poi assicurato l'effettiva restituzione di tutte le opere d'arte trafugate, esse rappresentano ancora oggi un punto di riferimento importante per inquadrare il contesto e lo spirito di qualsiasi iniziativa di restituzione. In aggiunta, le disposizioni del Trattato di Pace rendono nulli eventuali contratti di compravendita avvenuti dopo l'entrata in vigore del Trattato stesso.

Il secondo corpo normativo è formato, invece, dalle iniziative che si sono diffuse a livello internazionale a partire dagli anni Novanta del XX secolo, una volta realizzato che le opere non ancora restituite purtroppo erano, e sono, ancora numerose. D'altra parte, le politiche di restituzione delle opere d'arte trafugate durante il nazismo e fascismo hanno vissuto fase alterne, con momenti di impulso e altri di oblio, sino alla ripresa avvenuta appunto negli anni

¹⁰ <https://www.lootedartcommission.com/inter-allied-declaration>.

¹¹ Punto 4: *"In the Declaration the parties "reserve all their rights" to declare invalid transfers of or dealings with property, rights, &c., which have taken place during the period of enemy occupation or control of the territories in question. It is obviously impossible for a general declaration of this nature to define exactly the action which will require to be taken when victory has been won and the occupation or control of foreign territory by the enemy has been brought to an end. Dispossession has taken many forms and all will require consideration in the light of circumstances which may well vary from country to country. The wording of the Declaration however, clearly covers all forms of looting to which the enemy has resorted. It applies, e.g. to the stealing or forced purchase of works of art just as much as to the theft or forced transfer of bearer bonds."*

¹² B. Cortese, *La restituzione dei beni d'arte spoliati agli Ebrei nella persecuzione nazifascista, tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2018, pp. 123 et seq., qui 133 et seq.

Novanta del XX secolo¹³.

Tra questi documenti normativi di origine internazionale, ai quali ha aderito anche l'Italia, rientrano i c.d. *Washington Principles*, gli esiti delle due conferenze di Praga con rispettivamente la dichiarazione di Terezin del 2009¹⁴ e il follow-up del 2022¹⁵, e, da ultimo, le *Best practices* nell'attuazione dei *Washington Principles* approvate nel 2024. Prima ancora, vi è stata la *Vilnius Forum Declaration* del 2000¹⁶. In ambito europeo, va menzionata la raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 1999 su *Looted Jewish cultural property*¹⁷. Con specifico riguardo al settore museale, vanno richiamate le *Guidelines concerning the unlawful appropriation of objects during the Nazi Era* adottate dall'American Museums Association nel 1999¹⁸ e le *Recommendations* dell'International Council of Museums (ICOM) *concerning the return of works of art belonging to Jewish owners*¹⁹.

Questi documenti internazionali non sono giuridicamente vincolanti, ma hanno potuto comunque produrre effetti rilevanti in favore delle politiche di restituzione. Con l'adesione a questi atti, gli Stati si sono impegnati comunque a dare attuazione a quanto in essi previsto, anche introducendo le necessarie modifiche legislative²⁰. Sotto questo aspetto, le *Best practices* del 2024 bene evidenziano sia gli sforzi compiuti sino a oggi da diversi paesi, sia i principali ostacoli che ancora impediscono molte restituzioni. Tra questi ultimi, è utile segnalare sin d'ora due punti importanti per il presente rapporto, ossia quelli per i quali le *Best practices* stabiliscono che:

"1. Countries are encouraged to create an independent expert body whose composition may be the states' responsibility, to which unilateral access is available that can adjudicate cases of art and cultural property and arrive at or recommend a binding or non-binding decision (for example, the use of commissions in Austria, France, Germany, Netherlands, and the United Kingdom). Such bodies should have balanced, expert, and representative membership. Use of alternative resolution mechanisms is encouraged to avoid litigation. [omissis]

13 B. Gaudenzi, *The 'Return of Beauty'? The politics of restitution of Nazi-looted art in Italy, the Federal Republic of Germany and Austria, 1945-1998*, in *European Review of History*, vol. 28, 2021, pp. 323 et seq.

14 <https://www.state.gov/prague-holocaust-era-assets-conference-terezin-declaration/>.

15 <https://www.state.gov/follow-up-to-terezin-declaration-conference-on-holocaust-era-issues/>.

16 <https://www.lootedartcommission.com/vilnius-forum>.

17 <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8759&lang=EN>.

18 https://www.wipo.int/tk/en/databases/creative_heritage/museum/link0012.html.

19 <https://icom.museum/en/ressource/icom-recommendations-concerning-the-return-of-works-of-art-belonging-to-jewish-owners/>.

20 Si legga già l'analisi di T.I. Oost, *In an Effort to do Justice? Restitution Policies and the Washington Principles*, Centre of Art, Law and Policy, University of Amsterdam, 2012.

K. To make restitution of art and cultural property that remains in state-owned collections and private hands possible, countries should consider making exceptions to barriers such as regulations against deaccessioning from state collections, statutes of limitations, market overt, usucapion (mode of acquiring title to property by uninterrupted possession of it for a definite period), good faith acquisition, and export bans."

Il quadro normativo internazionale evidenzia l'affermarsi nel tempo di un principio generale di favore verso soluzioni riparatorie *"just and fair"* nel gestire le restituzioni di opere trafugate durante il nazismo e fascismo²¹. Questo atteggiamento di maggior sensibilità caratterizza, del resto, anche altri ambiti del diritto del patrimonio culturale, come per esempio il caso delle restituzioni di beni ai paesi ex-colonie o alle popolazioni indigene, divenute sempre più frequenti a partire dagli anni Duemila²².

In ogni caso, il principio di favore sopra esposto trova conferma anche nell'impegno che diversi paesi hanno profuso per migliorare le modalità di restituzione.

4. LE ESPERIENZE DI ALTRI PAESI

In diversi Stati, come anticipato, sono state adottate misure per assicurare la restituzione delle opere d'arte trafugate durante il nazismo e fascismo.

In questo contesto, si segnalano le esperienze di Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti²³.

Un primo esame delle soluzioni impiegate da questi paesi consente di evidenziare alcuni aspetti e, soprattutto, di rintracciare i punti di forza e quelli invece più problematici nella prospettiva di introdurre simili meccanismi anche nell'ordinamento italiano.

Innanzitutto, in tutte le esperienze europee si è scelto di creare un apposito comitato di

21 T. Scovazzi, *La restituzione dei beni culturali depredati alle vittime dell'olocausto: la situazione in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2018, pp. 171 et seq., qui 179-180.

22 L. Bilsky, *The virtues of comparing: between early Jewish restitution campaign and contemporary post-colonial restitution debate*, *Art Antiquity & Law*, vol. 25, no. 4, 2020, nonché il rapporto Sarr-Savoy, commissionato da Macron: F. Sarr, B. Savoy, Bénédicte (21 November 2018). "Rapport sur la restitution du patrimoine culturel africain. Vers une nouvelle éthique relationnelle" [The Restitution of African Cultural Heritage. Toward a New Relational Ethics] Paris. pp. 89 plus annexes.

23 Per una disamina delle normative nazionali di questi paesi si rimanda a di T.I. Oost, *In an Effort to do Justice? Restitution Policies and the Washington Principles*, cit., spec. *Appendix III*, e a R. Redmond-Cooper, *Museums and the Holocaust*, II ed., Institute of Art and Law, 2021.

esperti cui affidare il compito di esaminare eventuali richieste o comunque eventuali ipotesi di restituzione: in Austria, la *Kommission für Provenienzforschung* (Commission for Provenance Research)²⁴ e il *Kunstrückgabebeirat* (Art Restitution Advisory Board)²⁵; in Francia, la *Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations* (CIVS), che dal 1° febbraio 2024 ha assunto il nuovo nome di *Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites*²⁶; in Germania, la *Beratende Kommission* (Advisory Commission on the return of cultural property seized as a result of Nazi persecution, especially Jewish property, a cui si aggiunge a una serie di altri organismi)²⁷, che sarà però sostituita entro la fine del 2024 da un organismo arbitrale²⁸; nei Paesi Bassi, la *Restitutiecommissie*²⁹; nel Regno Unito, lo *Spoliation Advisory Panel*³⁰.

Anche al fine di individuare possibili modelli da introdurre nell'ordinamento italiano che, lo si ricorda, è ancora privo di organismi simili a quelli sopra riportati, appare utile approfondire il quadro normativo-istituzionale dei paesi europei qui menzionati³¹.

24 <https://provenienzforschung.gv.at/en/commission-for-provenance-research/>.

25 <https://provenienzforschung.gv.at/en/empfehlungen-des-beirats/>.

26 <https://www.civs.gouv.fr>.

27 <https://www.beratende-kommission.de/en>.

28 https://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2024/2024_03_13_20_KuPoSpG_BeratendeKommission_Beschlussvorschlag.pdf.

29 <https://www.restitutiecommissie.nl/en/>.

30 <https://www.gov.uk/government/groups/spoliation-advisory-panel>.

31 Non è invece presa in esame nel dettaglio la legislazione statunitense, dove esiste comunque una apposita disciplina basata sia sull'*Holocaust Expropriated Art Recovery Act* del 2016 (su cui si tornerà più avanti), sia sul *Justice for Uncompensated Survivors Today (JUST) Act* of 2017 (https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/S_585928-Tab-2.JUST-Act-Legislation.pdf). Una prospettiva comparata è in W.A. Fisher and R.J. Weinberger (compiled by), *Holocaust-Era Looted Cultural Property: A Current Worldwide Overview*, Washington D.C.: WJRO and Claims Conference, 2024 (<https://art.claimscon.org/wp-content/uploads/2024/03/4-March-2024-Holocaust-Era-Looted-Cultural-Property-A-Current-Worldwide-Overview.pdf>).

	Organismo	Anno di costituzione	Decisioni di natura vincolante	Raccomandazioni	Autorità che adotta la decisione finale
AUSTRIA	<i>Kommission für Provenienzforschung</i>	1998		X	Ministro federale responsabile per la specifica collezione museale
FRANCIA	<i>Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites (CIVS)</i>	2024 (prima costituzione nel 1999) ³²		X ³³	Primo ministro
GERMANIA	<i>Beratende Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NSverfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem</i> <i>Arbitration Court for Nazi-confiscated cultural property</i>	2025 (prima costituzione della Beratende Kommission nel 2003) ³⁴	X		
PAESI BASSI	<i>Restitutiecommissie</i>	2001	X	X ³⁵	Ministro dell'istruzione, della cultura e della scienza
REGNO UNITO	<i>Spoliation Advisory Panel</i>	2000		X	Ministro (<i>Secretary of State</i>) della cultura, delle Comunicazioni e dello sport

4.1. AUSTRIA

Il compito della *Kommission für Provenienzforschung* (Commission for Provenance Research)³⁶, istituita nel febbraio 1998, è quello di condurre indagini sugli oggetti confiscati durante le persecuzioni del periodo nazista che sono finiti nella proprietà della Repubblica austriaca, nelle collezioni dei musei federali austriaci o in altre collezioni.

La Commissione è composta, per la gestione amministrativa e il coordinamento della ricerca, dall'Ufficio della Commissione per la ricerca sulla provenienza e da ricercatori singoli che lavorano direttamente nei musei e nelle collezioni³⁷. Questi svolgono un'indagine sistematica sulle acquisizioni delle collezioni federali avvenute dal 1933 fino ad oggi.

La Commissione istruisce i dossier che verranno poi sottoposti e analizzati dal *Kunstrückg-*

32 Sulla storia della CIVS: <https://www.civs.gouv.fr/fr/histoire-de-la-civs>.

33 Salvi i casi di facile risoluzione, per i quali il presidente, dopo aver istruito la domanda, può adottare la decisione in autonomia.

34 Da istituirsi nel 2025.

35 La *Restitutiecommissie* formula delle raccomandazioni rivolte al Ministro dell'istruzione, della cultura e della scienza nel caso in cui il bene sia di proprietà statale; qualora il bene sia invece di proprietà privata o parte della collezione di un museo provinciale o municipale, la *Restitutiecommissie* emette un parere di natura vincolante.

36 <https://provenienzforschung.gv.at/en/commission-for-provenance-research/>.

37 Questi si trovano, nello specifico, nei seguenti musei: Academy of fine arts – portrait gallery and graphic collection (Vienna); Albertina (Vienna); Belvedere (Vienna); Museum of Military History (Vienna); Imperial Furniture Collection (Vienna); KHM-MUSEUMSVERBAND (Vienna); MAK – Museum of applied arts (Vienna); MUSEUM MODERNER KUNST – Stiftung Ludwig Wien (mumok); Naturhistorisches museum (Vienna); Austrian national library (Vienna); Technisches museum (Vienna); University library (Vienna).

abebeirat (Art Restitution Advisory Board)³⁸, la cui composizione è determinata dal Ministro federale ed è costituita da rappresentanti del Ministero federale per gli affari digitali ed economici, del Ministero federale della giustizia, del Ministero federale dell'arte, della cultura, del servizio pubblico e dello sport e del Ministero federale della difesa, insieme con esperti in storia e storia dell'arte nominati dalle università austriache, in qualità di consulente, da un rappresentante della Procura dello Stato.

L' Art Restitution Advisory Board si riunisce più volte all'anno e adotta decisioni sulla base dei dossier presentati dalla Commissione per la ricerca sulla provenienza. Tali decisioni, non vincolanti, vengono sottoposte nella forma di raccomandazioni al Ministro federale responsabile per le rispettive collezioni, che adotterà le proprie decisioni³⁹.

4.2. FRANCIA

Nel 1999, il Primo ministro francese, su richiesta delle vittime delle spoliazioni antisemite commesse in Francia tra il 1940 e il 1944 – o dei loro aventi diritto – ha istituito una Commissione per l'Indennizzo delle Vittime di Spoliazioni intervenute a causa delle legislazioni antisemite in vigore durante l'Occupazione (CIVS). Tuttavia, la restituzione dei beni appartenenti al demanio pubblico contrastava con il principio presente nella legislazione francese dell'inalienabilità delle collezioni pubbliche; di conseguenza, per consentire la restituzione dei beni sottratti durante le spoliazioni naziste, è stato necessario emanare negli anni specifiche disposizioni di sdemanializzazione. Da ultima, si segnala la legge del 21 febbraio 2022 che ha consentito la restituzione di 15 quadri ai propri aventi diritto. A questi interventi puntuali è seguita una legge quadro (del 22 luglio 2023) che consente ora di derogare, previo parere della CIVS, al principio dell'inalienabilità delle collezioni pubbliche. Un decreto del Consiglio di Stato del 5 gennaio 2024, entrato in vigore il 1° febbraio 2024⁴⁰, specifica il funzionamento della Commissione, ora denominata Commissione per la restituzione dei beni e l'indennizzo delle vittime di spoliazioni antisemite⁴¹.

38 <https://provenienzforschung.gv.at/en/empfehlungen-des-beirats/>.

39 Il testo completo di tutte le decisioni, che contiene anche un riassunto del dossier di ricerca sulla provenienza, viene pubblicato e reso disponibile per la consultazione. Tutte le decisioni adottate sono consultabili online, al sito: <https://provenienzforschung.gv.at/en/empfehlungen-des-beirats/beschluesse/>.

40 Decreto n° 2024-11 du 5 janvier 2024 *instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine*.

41 La Commissione è composta da: due magistrati della Corte di cassazione, in servizio o in posizione onoraria; due consiglieri di Stato, in servizio o in posizione onoraria; due consiglieri presso la Corte dei conti, in servizio o in posizione onoraria; due professori universitari e due personalità qualificate.

La Commissione si pronuncia, su richiesta o di propria iniziativa, sulla restituzione di beni culturali appartenenti sia a collezioni pubbliche che private, che furono oggetto di spoliatura tra il 30 gennaio 1933 e l'8 maggio 1945 nel contesto delle persecuzioni antisemite perpetrate dalla Germania nazista e dalle autorità dei territori da essa occupati, controllati o influenzati, e dallo Stato francese tra il 10 luglio 1940 e il 24 agosto 1944.

La Commissione emette quindi un parere sull'esistenza di una spoliatura e le circostanze in cui è avvenuta, nonché, se del caso, sulla determinazione delle persone che possono essere considerate aventi diritto della vittima.

Qualora il caso non presenti delle difficoltà specifiche, il presidente dopo aver istruito la domanda, può adottare la decisione in autonomia. I richiedenti o i loro aventi diritto possono sollecitare un riesame della faccenda solo se nella possibilità di apportare nuove evidenze rispetto a quelle sulle quali è stata adottata la prima decisione. In tutti gli altri casi, i pareri della Commissione sono trasmessi al Primo ministro che – tenuto conto del dossier fornito dalla Commissione, comunque non vincolante – adotta la decisione finale.

4.3. GERMANIA

In Germania, come anticipato, la *Beratende Kommission* (Advisory Commission on the return of cultural property seized as a result of Nazi persecution, especially Jewish property⁴²), in vigore dal 2003, sarà sostituita entro la fine del 2024 da un nuovo organismo arbitrale⁴³.

Quest'ultimo, istituito nel corso del ventesimo vertice di politica culturale del 13 marzo 2024, è stato creato per meglio rispondere agli obiettivi dei *Washington Principles* grazie all'esperienza maturata nei precedenti 20 anni. Tali esigenze di rinnovamento riguardano vari aspetti, tra cui il miglioramento della possibilità di avviare un procedimento nei confronti delle istituzioni pubbliche che detengono beni culturali, il coinvolgimento degli aventi diritto nel corso del processo e l'adozione di una procedura di valutazione vincolante nell'adozione delle decisioni.

Il nuovo organismo arbitrale, che opererà sulla base di un nuovo regolamento procedurale e di un rinnovato quadro di valutazione, adotterà decisioni legalmente vincolanti che possono

42 <https://www.beratende-kommission.de/en>.

43 https://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2024/2024_03_13_20_KuPoSpG_BeratendeKommission_Beschlussvorschlag.pdf.

essere soggette a ulteriore verifica. Aspetto fondamentale di questo rinnovato sistema è la possibilità di ricorrere unilateralmente all'arbitrato a seguito del fallito tentativo tra le parti di una conciliazione. Tale approccio, da un lato, tiene conto delle attuali pratiche di restituzione, per cui in molti casi le parti riescono a raggiungere soluzioni giuste ed eque senza il bisogno di ricorrere alla Commissione consultiva; dall'altro lato, in caso di mancato accordo dopo un tentativo di conciliazione, rende il ricorso all'arbitrato non più soggetto al consenso del proprietario attuale⁴⁴.

La ricerca sulla provenienza dei beni, che avviene principalmente in modo decentralizzato sotto la responsabilità delle istituzioni che hanno in consegna il patrimonio culturale, sarà rafforzata lungo l'intero processo. Ciò include la possibilità di assumere esperti aggiuntivi nel corso del procedimento, in particolare nei casi in cui la provenienza è stata esaminata nella fase preliminare ma un ulteriore parere specialistico può contribuire alla decisione. Se l'istituzione pubblica che detiene il bene culturale non è disposta a partecipare alla fase preliminare, la ricerca sulla provenienza potrà essere incaricata direttamente nel corso del procedimento⁴⁵. Lo Stato non si esprime invece direttamente sui beni in mano a terzi, in quanto proprietà privata, ma la Kommission ha comunque lasciato che tali beni fossero inseriti nel Lost Art Database in modo da abbassarne il prezzo di mercato.

4.4. PAESI BASSI

La Commissione incaricata di analizzare le richieste di restituzione nei Paesi Bassi è stata istituita nel 2001 e prende il nome di *Restitutiecommissie*⁴⁶. Quest'ultima svolge un ruolo diverso a seconda che l'opera d'arte oggetto della controversia si trovi nella proprietà dello Stato olandese o meno.

Se il bene è di proprietà statale, il Comitato emette un consiglio rivolto al Ministro dell'istruzione, della cultura e della scienza conformemente alle linee guida politiche specifiche del governo. Il Ministro esamina la ragionevolezza della raccomandazione del Comitato e adotta una decisione in merito alla richiesta di restituzione.

44 <https://www.kulturstaatsministerin.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2024/10/2024-10-09-KuPoSpitzengesprach-eng.html?nn=9d01efe2-3478-4d3f-b082-3ea8728974b1>.

45 Su questi aspetti e sulle ultime modifiche normative, <https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/bund-laender-und-kommunale-spitzenverbaende-verbessern-restitutionspraxis-in-deutschland-und-staerken.html>; e <https://www.claimscon.org/restitution-law/>.

46 <https://www.restitutiecommissie.nl/en/>.

Se un'opera d'arte invece non è di proprietà dello Stato olandese (e quindi si trova, ad esempio, in un museo provinciale o municipale o presso un privato), il Comitato emette un parere vincolante nei confronti del possessore attuale dell'opera d'arte, del precedente proprietario o dei loro eredi. Nella fase istruttoria, il Comitato offre alle diverse parti in causa la possibilità di fornire informazioni sui fatti avvenuti e di esprimere i propri punti di vista. Prima di emettere il proprio parere vincolante, il Comitato invia alle parti una bozza che potrà essere ulteriormente arricchita e rivista.

In ogni caso, il Comitato è composto da non più di sette membri, ivi compresi un presidente e un vicepresidente.

Nell'adottare le proprie decisioni, il Comitato raccomanda che il bene venga restituito in tutti quei casi in cui è possibile stabilire che il possessore attuale non ha agito in buona fede riguardo all'origine dell'oggetto al momento dell'acquisizione. La buona fede è presunta se: a) l'indagine condotta dal possessore attuale sull'origine dell'oggetto prima dell'acquisizione è stata conforme agli standard dell'epoca; e, b) alla luce di tale indagine e delle circostanze generali, il possessore attuale non sapeva e non poteva ragionevolmente sapere al momento dell'acquisizione che l'oggetto era stato espropriato involontariamente da un precedente proprietario.

Se il possessore attuale invece ha agito in buona fede riguardo all'origine dell'oggetto al momento dell'acquisizione, il Comitato per le Restituzioni determina fino a che punto la richiesta di restituzione dovrebbe essere comunque onorata, sotto forma di: a) restituzione incondizionata; o, b) una soluzione arbitrata, a condizione che questa sia "giusta ed equa" come stabilito nell'articolo 8 dei *Principi di Washington*.

Una soluzione arbitrata può comportare, per esempio la: a) restituzione soggetta a condizioni appropriate, incluse quelle finanziarie; b) restituzione a condizione che l'oggetto rimanga esposto al pubblico permanentemente, temporaneamente o per determinati periodi di tempo; c) non restituzione, ma con il possessore attuale tenuto a versare al richiedente adeguata compensazione finanziaria; o, d) non restituzione, ma con il possessore attuale tenuto a esporre l'oggetto al pubblico con dettagli sulla sua origine e il nome del proprietario originale.

4.5. REGNO UNITO

Nel Regno Unito lo *Spoilation Advisory Panel*⁴⁷, istituito nel febbraio del 2000 come un organo consultivo nel Department for Digital, Culture, Media, and Sport (DCMS), esamina le richieste di persone, o dei loro eredi, che hanno perso il possesso di beni culturali durante l'era nazista, e che ora sono custoditi nelle collezioni pubbliche del Regno Unito.

Il suo operato costituisce un'alternativa all'istruzione di una controversia legale e le sue raccomandazioni non sono legalmente vincolanti per nessuna delle parti. Tuttavia, se un richiedente accetta la raccomandazione della Commissione e la raccomandazione viene attuata, è ragionevole aspettarsi che il richiedente accetti questo come risoluzione completa e definitiva della propria richiesta.

Nei casi in cui la Commissione riconosce il diritto di restituzione del bene, può raccomandare:

- a. la restituzione dell'oggetto al richiedente;
- b. il pagamento di un risarcimento al richiedente, la cui quantità è a discrezione della Commissione tenendo conto di tutte le circostanze rilevanti, compreso il valore di mercato attuale, ma non vincolato a tale valore di mercato attuale;
- c. un pagamento *ex gratia* al richiedente;
- d. l'esposizione accanto all'oggetto di un resoconto della sua storia e provenienza durante e dopo l'era nazista, con particolare riferimento all'interesse del richiedente in esso;
- e. che siano condotte trattative con il richiedente di successo al fine di attuare tale raccomandazione il più rapidamente possibile.

Le raccomandazioni della Commissione sono rivolte al Ministro (*Secretary of State*) della Cultura che, conformemente, adotta la decisione finale.

4.6. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

I comitati o commissioni sopra illustrati sono stati attivati tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, in alcuni casi anche direttamente in via amministrativa (come avve-

⁴⁷ <https://www.gov.uk/government/groups/spoliation-advisory-panel>.

nuto nel Regno Unito). Il ruolo di questi organismi è di fondamentale importanza, anche nei casi in cui esprimono pareri *non-binding*. La loro composizione è mista ed equilibrata (come suggerito dai *Washington Principles*) ed è tesa ad assicurare valutazioni ben ponderate, perché i componenti sono chiamati a considerare diverse circostanze e soppesare interessi pubblici e privati spesso tra loro contrastanti.

Un aspetto problematico è proprio quello del bilanciamento degli interessi. Nei Paesi Bassi, per esempio, erano indicati espressamente gli elementi che il comitato doveva considerare: *“the Washington Principles and other policy guidelines; the circumstances of the loss of possession of the work; the extent efforts were made earlier to recover the work; the circumstances in which the present possessor acquired the work; the importance of the work to the claimant; the importance of the work to the present possessor; the interest of the general public.”*⁴⁸ I problemi applicativi di tali disposizioni sono evidenti, anche perché possono portare a indebolire lo scopo primario delle politiche di restituzione. Non a caso, i Paesi Bassi hanno istituito il Comitato per la valutazione della politica di restituzione degli oggetti del patrimonio culturale della Seconda guerra mondiale, il Comitato Kohnstamm, che nel 2020 ha raccomandato, nel suo rapporto *“Striving for Justice”*, di ricalibrare e intensificare la politica di restituzione, sottolineando i limiti e i rischi dei meccanismi di bilanciamento degli interessi⁴⁹.

Proprio in seguito alle raccomandazioni del Comitato Kohnstamm del 7 dicembre 2020, il Ministro dell’istruzione, della cultura e della scienza ha sostituito il Comitato consultivo per la valutazione delle domande di restituzione di oggetti di valore culturale e della Seconda guerra mondiale con il vigente Comitato per le restituzioni, con effetto dal 22 aprile 2021⁵⁰ e che opera secondo le modalità indicate in precedenza. Il decreto che istituisce il Comitato per le restituzioni include ora il quadro completo sulla base del quale tale organismo valuta le richieste che gli vengono sottoposte. Questo quadro di valutazione contiene tre criteri: proprietà originaria, perdita involontaria del possesso e acquisizione in buona fede.

L’esperienza olandese mostra perciò che anche la tutela di un interesse pubblico può as-

48 Si leggano E. Campfens, *Bridging the Gap between Ethics and Law: The Dutch Framework for Nazi-Looted Art*, in *Art Antiquity and Law*, vol. 25, no. 1, April 2020, pp. 1 et seq; e T.I. Oost, *From “Leader to Pariah”? On the Dutch Restitutions Committee and the inclusion of the public interest in assessing Nazi-spoliated art claims*, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 28, fasc. 1, 2021.

49 <https://www.raadvoorcultuur.nl/binaries/raadvoorcultuur/documenten/adviezen/2020/12/07/striving-for-justice/Striving+for+Justice.pdf>.

50 <https://www.restitutiecommissie.nl/wp-content/uploads/2023/12/DecreeRC2021incl-notes-validfrom24Jan23.pdf>.

sumere valenza contraddittoria. Se, per esempio, astrattamente l'interesse del pubblico ad avere un'opera accessibile ed esposta in un museo appare meritevole di considerazione, allo stesso tempo dovrebbe sempre e comunque prevalere in concreto l'esigenza di trovare un rimedio, per quanto possibile, alla gravissima violazione di un diritto umano. In quest'ottica, un precedente importante – riguardante però l'Austria – è il noto caso Altmann, quando alcuni dipinti di Klimt esposti al Museo Belvedere di Vienna furono restituiti ai legittimi eredi di Ferdinand Bloch-Bauer, le cui proprietà furono confiscate dai nazisti.

Un ulteriore profilo problematico è quello del limite temporale entro il quale ammettere eventuali istanze o comunque consentire la restituzione. Qui i paesi hanno adottato scelte diverse, con archi temporali che vanno dai cinque anni ai venti anni. In alcuni casi, è previsto anche un termine per la durata della legislazione speciale: negli Stati Uniti, per esempio, l'*Holocaust Expropriated Art Recovery Act* del 2016 ha una *sunset clause* che fa concludere questa disciplina il 1° gennaio 2027 (termine che sarà probabilmente prorogato). Anche in questo caso la scelta di apporre un termine, a maggior ragione se restrittivo, non sembra coerente con la necessità di porre rimedio alla violazione di diritti fondamentali causata da crimini contro l'umanità. Tuttavia, va riconosciuto che l'uso di un termine può anche rappresentare un fattore di accelerazione sia per l'attività investigativa, sia per la presentazione delle istanze.

Altra questione di rilievo è la possibilità di fare ricorso a meccanismi di conciliazione o comunque rimedi alternativi per la risoluzione delle controversie. A inizio 2024, come evidenziato, la Germania ha scelto di sostituire il parere non vincolante della Commissione di esperti con forme di arbitrato vincolante⁵¹.

Infine, un altro problema che la legislazione dei diversi paesi è stata chiamata a risolvere è quello di superare alcuni ostacoli derivanti dal regime ordinario dei beni culturali. Tra questi, vi è in particolare la questione del regime speciale della proprietà pubblica e del divieto di smembramento delle collezioni pubbliche. Per tale ragione, le leggi *ad hoc* approvate hanno espressamente consentito questa possibilità, come avvenuto nel Regno Unito con l'*Holocaust (Return of Cultural Objects) Act* 2009, o anche in Francia con la legge quadro del 22

⁵¹ Un'analisi di queste problematiche era già in M. Frigo, *Il quadro giuridico internazionale in tema di restituzione dei beni culturali spoliati alle famiglie ebraiche: quale spazio per i meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie?*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2018, pp. 159 et seq. In termini più ampi, A. Chechi, *The Settlement of International Cultural Heritage Disputes*, OUP, Oxford, 2014.

luglio 2023⁵², che ha permesso di derogare al principio di inalienabilità del demanio pubblico laddove necessario per restituire un bene trafugato al legittimo proprietario. In tal modo, è stato giustamente dato rilievo primario all'interesse alla restituzione rispetto a qualsiasi altro.

5. IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE

Il problema della restituzione delle opere d'arte trafugate ai cittadini ebrei o alle persone ritenute tali è stato trattato in Italia sin dai primi provvedimenti post-bellici. Si segnalano, in particolare, i decreti luogotenenziali del 1944 e del 1946 – che hanno attuato la dichiarazione interalleati – diretti a dichiarare nulli tutti gli atti di spoliazione⁵³.

È un dato oramai riconosciuto che purtroppo l'attuazione di tali misure e l'iter amministrativo che ne è seguito non hanno consentito una effettiva e completa restituzione delle opere. A conferma di ciò vi sono stati sia diversi casi giurisprudenziali, sia il lavoro svolto dalla c.d. Commissione Anselmi⁵⁴.

Con riferimento, poi, alla situazione delle istituzioni pubbliche italiane, va qui precisato che eventuali opere d'arte trafugate durante il nazismo e fascismo potrebbero essere entrate nelle collezioni di dette istituzioni in diversi modi: per acquisto diretto, tramite acquisto all'asta, direttamente da privati o anche per acquisto in via di prelazione; per donazioni, da parte di un'altra istituzione o di un privato; per legato testamentario; per pignoramento; per cessione di beni culturali in pagamento d'imposte.

52 Trattasi della legge n° 2023-650 del 22 luglio 2023 *Relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945*.

53 B. Cortese, *La restituzione dei beni d'arte spoliati agli Ebrei nella persecuzione nazifascista, tra diritto internazionale e diritto interno*, cit., p. 136 et seq. Si vedano, inoltre, i seguenti atti e documenti: r.d. n. 26, 20 gennaio 1944, "Disposizioni per la reintegrazione nei diritti civili e politici dei cittadini italiani e stranieri già dichiarati di razza ebraica o considerati di razza ebraica", applicato il 5 ottobre 1944, dlgt n. 252; d.l. n. 393, 5 maggio 1946, "Rivendicazione dei beni confiscati, sequestrati o comunque tolti ai perseguitati per motivi razziali sotto l'impero del sedicente governo della Repubblica sociale"; d.l. n. 364, 11 maggio 1947, "Successione delle persone decedute per atti di persecuzione razziale dopo l'8 settembre 1943 senza lasciare eredi successibili", d.l. n. 896, 24 aprile 1948, "Riconsegna dei beni asportati dai tedeschi", incluse varie opere d'arte rimosse/trafugate dalle agenzie naziste o dalle truppe tedesche, ad esempio Danae di Tiziano; legge n. 77, 14 gennaio 1950, "Avocazione allo Stato del materiale artistico, storico e bibliografico recuperato in Germania e restituito allo Stato italiano dal Governo militare alleato", incluse opere d'arte vendute, anche a caro prezzo, o regalate da mercanti d'arte o gerarchi fascisti ai loro alleati nazisti; Nota dell'Avvocatura generale dello Stato, 23 marzo 1960, "Gestione beni ebraici confiscati o sequestrati, realizzo beni non rivendicati; Legge n. 233 del 18 luglio 1997, "Disposizioni di solidarietà per gli appartenenti alle Comunità ebraiche ex perseguitati per motivi razziali".

54 Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, *Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati*, Rapporto generale, aprile 2001, disponibile online: https://web.archive.org/web/20190331192831/http://presidenza.governo.it/DICA/7_ARCHIVIO_STORICO/beni_ebraici/index.html.

Come si vedrà, i modi di acquisto della proprietà di queste opere da parte dei musei pubblici non è rilevante ai fini di possibili proposte normative per assicurare la restituzione di relative opere. Un intervento legislativo mirato, infatti, può disporre la restituzione dei beni indipendentemente dal titolo in base al quale essi siano custoditi o detenuti da istituti o luoghi della cultura di appartenenza pubblica⁵⁵. È invece un limite legislativo espresso – superabile quindi solamente con una disposizione legislativa *ad hoc* – il regime demaniale che caratterizza queste opere, una volta divenute beni culturali di proprietà pubblica (in quanto appartenenti a collezioni di musei pubblici), perché la legge italiana – nello specifico il Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – vieta lo smembramento delle collezioni pubbliche (il c.d. divieto di *deaccessioning*).

5.1. TRE CASI DI RESTITUZIONE

Quanto ai casi giurisprudenziali, da un lato, vi sono state decisioni di giudici e amministrazioni locali che hanno portato a superare alcuni limiti intrinseci nella legislazione o atteggiamenti poco collaborativi delle istituzioni museali coinvolte, come nel noto caso Kaumheimer⁵⁶. Dall'altro lato, non sono mancate valutazioni che hanno invece impedito la restituzioni, tanto che la soluzione è stata poi trovata grazie all'intervento di giudici di altri paesi (è quanto accaduto con il celebre dipinto del Cristo portacroce del Romanino, sottratto alla famiglia Gentili di Giuseppe nel 1941, poi acquistato dalla Pinacoteca di Brera nel 1998, che rifiutò di restituirlo agli eredi difendendo la buona fede dell'acquisto, e infine restituito dagli Stati Uniti agli eredi dopo che il quadro era stato prestato per una mostra in Florida). Da notare, peraltro, che in Francia la Corte d'appello di Parigi aveva invece risolto a favore degli eredi Gentili di Giuseppe la controversia su un altro dipinto, imponendo al Louvre la restituzione dell'opera⁵⁷.

⁵⁵ Diverso è, ovviamente, il caso delle restituzioni di beni in proprietà di musei o istituzioni culturali di natura privata, che possono disporre delle proprie collezioni con meno vincoli rispetto a quelli pubblici. Nota è la vicenda del dipinto *Madonna col Bambino, san Giovannino e due angeli* (1480-1485) di Jacopo del Sellaio, sequestrata durante l'occupazione nazista alla famiglia Unger (di origine ebraica) e poi, dopo varie vicissitudini, acquistata nel 1987 dal collezionista Francesco Federico Cerruti. Dopo la morte di quest'ultimo, avvenuta nel 2016, la sua collezione viene affidata al Castello di Rivoli- Museo d'Arte Contemporanea (associazione con personalità giuridica di diritto privato) che, conducendo alcune ricerche sulla provenienza delle opere riesce a riconoscere nel dipinto il bene sottratto alla famiglia Unger. Grazie anche all'intermediazione dell'*Holocaust Claims Processing Office* dello Stato di New York, sono stati contattati gli eredi della famiglia Unger i quali, in cambio di un equo compenso, hanno acconsentito a lasciare il quadro all'interno della Collezione Cerruti gestita dal Castello di Rivoli. Per una ricostruzione completa della vicenda si rimanda a: <https://www.exibart.com/beni-culturali/il-dipinto-ritrovato-di-jacopo-del-sellaio-dal-saccheggio-nazista-alla-collezione-cerruti-castello-di-rivoli/>.

⁵⁶ G. Dellantonio, *The Kaumheimer case: constitution, requisition, restitution and dispersion of a collection of porcelain art from the 1930s to the present day*, in *Art, antiquity and law*, vol. 22, 2017.

⁵⁷ Sentenza del 2 giugno 1999, *Gentili di Giuseppe c. Musée du Louvre*, in cui viene richiamata la sopra citata Dichiarazione inter-alleata del 5 gennaio 1943. Su queste vicende, M. Frigo, *Il quadro giuridico internazionale in tema di*

Risulta utile, in ogni caso, fornire maggiori elementi su tre casi⁵⁸: 1) la collezione Kaumheimer; 2) la Santa Caterina d'Alessandria di Bernardo Strozzi; 3) i dipinti della collezione Gentili di Giuseppe. Di seguito sono riportati i punti salienti, mentre nell'Appendice III i tre casi sono ricostruiti nel dettaglio.

1) *La collezione Kaumheimer*. Il caso riguarda la collezione di porcellane del cittadino tedesco ebreo Julius Kaumheimer⁵⁹, che emigrò nel 1935 a Merano e poi, nel 1939 negli Stati Uniti. Il 17 febbraio 1939, al momento di uscire dal Paese, alla dogana, furono scoperte e confiscate sessantanove statuette di porcellana tedesca del XVII secolo dall'autorità di finanza di Bolzano, poi inventariate nella collezione del Museo Nazionale di Trento e dichiarate di interesse storico artistico per il patrimonio italiano. Gli eredi di Julius Kaumheimer riuscirono a rientrare in possesso dei beni sequestrati soltanto nel 2003, grazie all'emissione, due anni prima, di un decreto di restituzione della collezione emanato del Governatore della Provincia autonoma di Trento in applicazione della legge 18 luglio 1997, n° 233.

Tale caso risulta emblematico principalmente per due aspetti. Innanzitutto, mette in evidenza la diversità di situazioni che hanno dato luogo a spoliazioni di beni a danno di cittadini ebrei o persone ritenute tali durante il periodo nazista e fascista. Questi, infatti, sono stati sottratti ai loro proprietari: con vendite forzate, con sequestri, trafugati quando lasciati incustoditi in seguito a fuga dal paese o detenzione o, ancora, espropriati in applicazione delle norme di tutela dei beni culturali operanti in un determinato Stato, così come successo alla collezione di statuette di porcellana appartenente a Julius Kaumheimer. Il secondo aspetto che viene in evidenza con questo caso è l'importanza di riuscire a creare un'efficace rete di cooperazione tra soggetti diversi, pubblici, privati, statali e non statali. La restituzione delle statuette ai legittimi proprietari è stata resa possibile solo grazie all'intervento della Comunità ebraica di Merano, della Hebrew Immigrant Aid Society - un'organizzazione ebraica con sede negli Stati Uniti - e, non da ultimo, delle istituzioni (governative e amministrative) locali.

restituzione dei beni culturali spoliati alle famiglie ebraiche: quale spazio per i meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie?, cit.

⁵⁸ Per una disamina più approfondita sui tre casi menzionati, si rimanda all'Appendice III di questo Report.

⁵⁹ G. Dellantonio, *The Kaumheimer case: constitution, requisition, restitution and dispersion of a collection of porcelain art from the 1930s to the present day*, in *Art, antiquity and law*, vol. 22, 2017

2) *La Santa Caterina d'Alessandria di Bernardo Strozzi*⁶⁰. Charles Alexander Loeser, un collezionista e storico dell'arte americano, morì nel 1928 a Firenze lasciando un'importante collezione di opere d'arte. Nel testamento, Loeser dispose che alcune delle sue opere fossero lasciate in legato al Comune di Firenze, a condizione che le rimanenti potessero essere esportate dall'Italia entro due anni dalla morte della figlia, Matilde Loeser Calnan (avvenuta nel 2002). Dopo l'emanazione delle leggi razziali nel 1938, la famiglia Loeser fu costretta a rifugiarsi in Svizzera. Nel 1944, uno dei dipinti, la "Santa Caterina d'Alessandria" di Bernardo Strozzi, fu prestatato al quartier generale delle truppe tedesche e per molti anni se ne persero le tracce. Nel 2009, i Carabinieri di Monza ritrovarono il dipinto e lo restituirono alla cittadina americana Philippa Calnan, nipote ed erede del proprietario originario. Contestualmente, alla Calnan furono notificati i provvedimenti con cui il Ministero per i beni e le attività culturali dichiarava l'interesse culturale del dipinto, impedendone l'esportazione negli Stati Uniti.

Contro questi provvedimenti, l'interessata presentò ricorso davanti alla giurisdizione amministrativa, ricevendo un rigetto delle proprie richieste da parte del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia e un accoglimento da parte del Consiglio di Stato. Nel risolvere la controversia in esame, il Consiglio di Stato ha dimostrato un atteggiamento meno formalistico rispetto ai giudici di primo grado, sottolineando l'importanza — soprattutto in situazioni del genere — di non considerare le norme giuridiche come «pura astrazione» bensì di applicarle e interpretarle «tenendo conto delle specifiche situazioni di fatto».

La vicenda giudiziaria risolta con la definitiva spedizione negli Stati Uniti della "Santa Caterina d'Alessandria" di Bernardo Strozzi permette di evidenziare il ruolo fondamentale assunto dalle Corti nei casi di restituzione dei beni illecitamente sottratti ai cittadini ebrei durante il periodo nazista e fascista. Queste ultime possono realizzarsi, oltre che con l'adozione di regole e norme specifiche da parte degli Stati e di organismi sovranazionali, anche grazie a un'interpretazione della legge che sia in grado di considerare la specificità del momento storico di riferimento, arrivando a superare talvolta anche alcune difficoltà derivanti dalla disciplina ordinaria dei beni culturali.

60 Il caso viene ricostruito da T. Scovazzi, *Analisi e significato della pratica italiana*, in T. Scovazzi (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, Giuffrè, 2014, sp. IV Capitolo I *beni culturali delle vittime dell'Olocausto*, p. 141 ss.

3) *I dipinti della collezione Federico Gentili di Giuseppe*⁶¹. Gentili di Giuseppe era un cittadino italiano residente a Parigi, proprietario di un'importante collezione di opere d'arte italiane; morì il 21 aprile 1940, poco prima dell'occupazione di Parigi da parte della Germania. In previsione dell'arrivo delle truppe tedesche, i due figli di Gentili fuggirono dalla Francia trasferendosi prima in Inghilterra e poi negli Stati Uniti ma, a causa della guerra imminente, non riuscirono a completare le formalità per la successione. A seguito del ricorso di un creditore del padre, gran parte dei dipinti della collezione Gentili rimasti a Parigi furono venduti all'asta il 23 aprile 1941: alcune opere furono acquistate, tramite intermediari, da Hermann Göring, mentre altre finirono nelle mani di collezionisti e musei.

Molti anni dopo questa vendita fu dichiarata nulla dalla Corte di Appello di Parigi che, con la sentenza del 2 giugno 1999 *Christiane Gentili di Giuseppe e altri c. Museo del Louvre e Stato Francese* ordinò al Museo del Louvre di restituire agli eredi Gentili cinque quadri che, ritrovati nella collezione Göring, erano stati poi affidati a tale museo. Si trattava della *La Visitazione* del Moretto, *La Santa Famiglia* di Bernardo Strozzi, *Alessandro e Campaspe* da Apelle di Giambattista Tiepolo, *Giocatori di carte davanti a un camino* di Alessandro Magnasco e *Ritratto femminile* di Rosalba Carriera.

Un altro dei dipinti della collezione Gentili di Giuseppe venduti all'asta nel 1941, il *Cristo Portacroce trascinato da un manigoldo* di Romanino, venne invece acquistato nel 1998 dalla Pinacoteca di Brera di Milano. Gli eredi Gentili di Giuseppe chiesero al Governo italiano di ottenere la restituzione del dipinto, ma senza alcun esito.

Nel 2011, l'opera fu inviata in prestito per una esposizione negli Stati Uniti e qui, prima di far ritorno in Italia, fu confiscata dalla Corte Distrettuale della Florida. Una volta restituito ai legittimi eredi, il quadro fu venduto all'asta a New York e acquistato da un collezionista privato per 4.562.000 dollari.

Il caso dei dipinti della collezione Gentili di Giuseppe può dirsi esemplificativo di come, seppur con le stesse circostanze di fatto, tradizioni giuridiche, soluzioni amministrative e sensibilità politiche diverse portano a decisioni e risultati differenti.

5.2. IL RUOLO E IL LASCITO DELLA COMMISSIONE ANSELMINI

⁶¹ T. Scovazzi, *Analisi e significato della pratica italiana*, in T. Scovazzi (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, Giuffrè, 2014, sp. IV Capitolo I beni culturali delle vittime dell'Olocausto, p. 141 ss.

Con riferimento alla Commissione Anselmi, l'indagine svolta ha fatto emergere l'inadeguatezza delle misure adottate: *“La mancata restituzione dei beni riguardò soprattutto quelli non reclamati dagli aventi diritto o dai loro eredi. In ciò influirono verosimilmente: l'ignoranza di proprietà appartenenti a parenti uccisi in deportazione; l'espulsione o l'emigrazione di ebrei che non ebbero più occasione o motivo per curare i propri interessi; il peso della tragedia sofferta che influenzò negativamente l'azione di recupero di beni materiali. Questa fascia di mancate restituzioni non fu certo secondaria ma, in ogni caso, per quante restituzioni poterono avvenire, esse non annullarono le conseguenze economiche delle limitazioni di proprietà e delle spoliazioni ma ancor più le sofferenze morali che ad esse si accompagnarono”*⁶².

In precedenza, l'Italia aveva approvato una nuova legge diretta ad assicurare la restituzione di alcune opere che, in assenza di un intervento legislativo, non avrebbero potuto essere restituite. Si tratta della legge n. 233 del 1997, il cui articolo 2 stabilisce che *“I beni sottratti per ragioni di persecuzione razziale a cittadini ebrei o a persone ritenute tali, che non sia stato possibile restituire ai legittimi proprietari per la scomparsa o l'irreperibilità degli stessi e dei loro eredi e che sono tuttora eventualmente custoditi o detenuti dallo Stato italiano a qualsiasi titolo, sono assegnati all'Unione delle Comunità ebraiche italiane, che provvede ad attribuirli alle singole Comunità tenuto conto della provenienza dei beni stessi e dei luoghi in cui fu compiuta la sottrazione”*.

Questa disposizione non prevede termini, ma copre solamente l'ipotesi in cui non sia stato possibile identificare gli eredi o non vi siano i legittimi richiedenti. Essa non si applica, perciò, nel caso di istanza presentata dai (presunti) legittimi richiedenti, una ipotesi perciò non più disciplinata da leggi italiane vigenti. Un altro problema è che gli oggetti devono essere di chiara provenienza ebraica, mentre in molti casi non è più possibile stabilire questo senza ricerche di provenienza⁶³.

5.3. I LIMITI LEGISLATIVI ALLE RESTITUZIONI

Da questo quadro generale, emergono tutti i limiti della legislazione italiana e, soprattutto, la mancata attuazione dei *Washington Principles*.

⁶² Presidenza del Consiglio dei ministri, *Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati*, 2001, p. 538.

⁶³ M. Sarfatti, 'Le vicende della spoliazione degli ebrei e la commissione Anselmi (1998-2001)', in G. Speciale (ed.), *Le leggi antiebraiche nell'ordinamento italiano*. Razza, Diritto, Esperienze, Bologna 2013, 299 et seq.

Già la Commissione Anselmi ha reso manifesta l'inadeguatezza delle soluzioni adottate fino alla fine degli anni Novanta del XX secolo. L'Italia ha anch'essa la responsabilità storica e politica enorme nell'aver messo in atto e favorito il perpetrarsi di azioni criminose contro i cittadini ebrei o le persone ritenute tali – basti qui ricordare, in materia di cose di interesse storico e artistico, la Circolare del Ministro Bottai n. 43 del gennaio/marzo 1939 – e dovrebbe perciò assumere un ruolo guida nel garantire che tutte le restituzioni vadano a buon fine. L'Italia è stato Paese leader in occasione del primo G7 dedicato alla cultura nel 2017 a Firenze o nel primo G20 con una sessione dedicata al patrimonio culturale nel 2021 a Roma. Inoltre, con riguardo ai reati contro i beni culturali, l'Italia è stata tra i maggiori sostenitori della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2017, firmata a Nicosia, ratificata e recepita con l'introduzione nel 2022 di un nuovo pacchetto di norme nel codice penale. Sembra dunque giunto il momento per lo Stato italiano di diventare esempio virtuoso anche in materia di restituzioni delle opere d'arte trafugate durante il nazismo e fascismo.

Un timido tentativo di migliorare questo contesto si è avuto nel 2020 con l'attivazione, presso il Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali del Ministero della cultura, di un Gruppo di lavoro per lo studio e la ricerca sui beni culturali sottratti in Italia ai cittadini ebrei o alle persone ritenute tali tra il 1938 e il 1945 a seguito della promulgazione delle leggi razziali. Al Gruppo è affidato il compito di svolgere attività di ricognizione, ricerca e individuazione dei beni culturali sottratti alla comunità ebraica e ai singoli cittadini ebrei nel periodo delle persecuzioni razziali, senza tuttavia avere a disposizione risorse umane o finanziarie. Si tratta di una soluzione amministrativa, che evidenzia una attenzione del Ministero verso il tema, senza però offrire rimedi adeguati ad assicurare eventuali restituzioni.

In aggiunta, purtroppo la maggior parte delle istituzioni pubbliche spesso non hanno effettuato alcuna ricerca sulla provenienza, in parte a causa della mancanza di fondi per questo tipo di attività. Questo deve essere affrontato con urgenza, in linea con il Principio n. 3 dei c.d. *Washington Principles*, in base al quale "Resources and personnel should be made available to facilitate the identification of all art that had been confiscated by the Nazis and not subsequently restituted".

Nell'ordinamento italiano, restano, in conclusione, oltre ai problemi relativi ai termini di prescrizione presenti anche in altri ordinamenti, ancora diversi ostacoli legislativi⁶⁴:

⁶⁴ Un'analisi dello stato dell'arte del quadro normativo italiano e delle lacune nelle operazioni di restituzione dei beni

1. mancano obblighi per identificare ed eventualmente informare il pubblico che eventuali opere esposte sono state acquisite durante il nazismo e fascismo e siano di dubbia provenienza;
2. non esiste un meccanismo ordinario legislativamente previsto per esaminare eventuali richieste di restituzione;
3. manca un organismo dedicato, previsto dalla legge, per esaminare tali istanze e suggerire una “just and fair solution”;
4. non esistono norme in grado di superare il principale problema giuridico per la restituzione, ossia la sdemanializzazione e lo smembramento di collezioni pubbliche; unica eccezione è la legge n. 233 del 1997, che però ha un ambito d’azione troppo circoscritto;
5. non sono contemplate le problematiche riguardanti il regime speciale dei beni culturali nel caso di eventuali restituzioni.

Tutto questo appare in netto contrasto con quanto avvenuto in altri paesi europei, se solo si considerano i dati riguardanti gli oggetti restituiti. In Germania, per esempio, il governo tedesco ha dichiarato che fino al 2019 sono stati restituiti ai proprietari circa 20.000 oggetti. Questo numero comprende anche libri e collezioni di arte giudaica, non solo dipinti. La Commissione consultiva ha emesso 24 raccomandazioni in seguito alle rivendicazioni degli ex proprietari che hanno chiesto la restituzione di opere d’arte saccheggiate dai nazisti a opere d’arte in collezioni pubbliche⁶⁵.

Secondo l’Austria, fino al 2022 sono stati restituiti circa 30.000 oggetti. La Commissione austriaca per la restituzione ha emesso circa 380 decisioni sulle richieste di opere d’arte nelle collezioni pubbliche austriache⁶⁶. Delle circa 380 decisioni emesse dal Comitato austriaco per la restituzione, circa 200 erano a favore della restituzione⁶⁷.

Nei Paesi Bassi⁶⁸, un numero considerevole di opere è rimasto nelle mani dello Stato in una collezione d’arte pubblica nota come Collezione NK. Questa collezione contiene circa 4.500 oggetti che sono stati riportati nei Paesi Bassi dalla Germania dopo la Seconda guerra mon-

trafugati è disponibile sul sito del Congresso degli Stati Uniti (<https://www.state.gov/reports/just-act-report-to-congress/italy/>).

65 <https://www.beratende-kommission.de/en/recommendations#s-freund-bundesrepublik-deutschland>.

66 <https://provenienzforschung.gv.at/en/empfehlungen-des-beirats/beschluesse/>.

67 <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1987&context=auilr>.

68 <https://www.mauritshuis.nl/en/our-collection/restoration-and-research/provenance-research/nk-collection-and-restitution/> e <https://www.government.nl/topics/second-world-war/restitution>.

diale. Si tratta di dipinti, disegni, stampe, ceramiche, argenti, mobili, tappeti e altri oggetti. Alcuni di essi sono ora in prestito a vari musei, ambasciate ed edifici governativi olandesi, mentre altri sono conservati nel deposito dell’Agenzia per il patrimonio culturale dei Paesi Bassi. La collezione è gestita dallo Stato olandese. Il numero totale di oggetti restituiti dalla Collezione NK è stimato in diverse centinaia, anche se le cifre esatte possono variare in base alle richieste e alle indagini in corso.

Nel Regno Unito, infine, ci sono state 24 decisioni dello Spoliation Advisory Panel in seguito a rivendicazioni di opere d’arte in collezioni pubbliche inglesi.

6. LE PROPOSTE NORMATIVE

Sulla base di quanto ricostruito appare dunque necessario proporre un intervento legislativo per rendere l’ordinamento italiano conforme al quadro normativo internazionale⁶⁹. Ciò anche in considerazione del fatto che l’Italia ha aderito anche alle sopra citate Buone pratiche per i Principi di Washington sull’arte confiscata dai nazisti del marzo 2024.

Qualsiasi proposta normativa, in ogni caso, dovrebbe essere accompagnata da azioni dirette a favorire e intensificare l’attività istruttoria e di ricerca da parte delle istituzioni museali, al dichiarato intento di verificare la provenienza di eventuali opere acquisite sia nel periodo 1933-1945, sia nel periodo post-bellico. Un attento esame delle collezioni da parte dei musei, delle biblioteche e degli archivi pubblici italiani, infatti, è un dovere morale che l’Italia ha già sottoscritto in linea di principio approvando i Principi della Conferenza di Washington – in particolare il Principio n. 3 – e la Dichiarazione di Terezin (e anche le *Best practices*). Tutto ciò sarebbe anche in linea con i principi del Codice etico dell’International Council of Museums (ICOM), che l’Italia richiama espressamente nei regolamenti sui musei statali. Sempre in quest’ottica, le istituzioni museali potrebbero non solo promuovere la ricerca sulla provenienza all’interno delle loro collezioni, ma anche attuare strategie per comunicare al pubblico i risultati della ricerca, per esempio la storia degli oggetti e le provenienze non chiare, mediante targhe o didascalie speciali (pratica che sta diventando lo standard in molti Stati, come i Paesi Bassi⁷⁰).

⁶⁹ Più in generale, rispetto alla posizione dell’Italia in tema di restituzione di beni culturali, si veda A. Visconti, *Between “colonial amnesia” and “victimization biases”: Double standards in Italian cultural heritage law*, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 28, 2021, pp. 551 et seq.

⁷⁰ Si v., per esempio, un caso di targa usata per diversi dipinti in uno dei maggiori musei olandesi, il Mauritshuis: *“This*

La proposta per rendere l'Italia conforme alla normativa internazionale sulle restituzioni di opere trafugate durante il nazismo e fascismo dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

1. prevedere un apposito strumento legislativo, perché la legge n. 233 del 1997 non è sufficiente a coprire tutte le ipotesi;
2. istituire un comitato o una commissione di esperti, dalla composizione mista ed equilibrata come avvenuto in altri paesi, con poteri da definire (parere vincolante o meno, ma preferibilmente vincolante);
3. indicazione dei criteri di valutazione per il comitato, ponendo sempre l'interesse alla restituzione quale interesse primario;
4. superare, ove si accerti l'obbligo di restituzione, i divieti di sdemanializzazione e di smembramento delle collezioni pubbliche previsti dalla legislazione vigente in materia di beni culturali;
5. superare ogni eventuale limite derivante da termini di prescrizione, consentendo agli aventi diritto di presentare richieste di restituzione;
6. restituire i beni alla Unione delle comunità ebraiche italiane in assenza di legittimi richiedenti;
7. stabilire una disciplina ad hoc del nuovo regime dei beni restituiti (eventuale uscita dal patrimonio culturale nazionale e regime libero nel caso di restituzione a soggetti residenti all'estero o di nazionalità non italiana).

Sarebbe inoltre molto importante favorire l'attività di ricerca da parte delle istituzioni per poter effettivamente rintracciare la provenienza delle opere nei casi dubbi. A tal fine, sarebbe quindi necessario anche stanziare risorse dedicate.

Al fine di meglio articolare la possibile proposta, è utile soffermarsi in particolare sull'eventuale organismo – commissione o comitato – di esperti a cui affidare l'esame dei casi di restituzione.

painting is part of the Netherlands Art Property Collection ('NK collection'): objects that were stolen, seized or purchased during the Nazi regime. After the Second World War they were placed under the administration of the Dutch State, In recent decades, applications for restitution are taken into consideration again and some objects have been returned to the heirs of their rightful owners. For more information: mauritshuis.nl/en/provenanceresearch".

Quanto alla composizione, l'organismo dovrebbe avere un numero non troppo ampio di componenti, da tre a cinque, che restino in carica per una durata di tre o cinque anni. Sarebbe importante che gli esperti fossero di comprovata qualificazione professionale e avessero competenze tali da coprire le diverse tipologie di beni (storico-artistici, archivistici, librari, di interesse religioso). La nomina potrebbe essere del Ministro della cultura, d'intesa con l'Unione delle comunità ebraiche italiane per tutti o per almeno una parte dei membri. Sarebbe anche necessario coinvolgere il Nucleo per la Tutela del patrimonio culturale dei Carabinieri. L'attività degli esperti potrebbe essere svolta a titolo gratuito, almeno in una prima fase.

Il comitato potrebbe essere attivato presso il Ministero della cultura e andrebbe dotato di una segreteria tecnica e di funzionari di supporto. Sarebbe altresì importante che potesse disporre di risorse dedicate alle attività di ricerca.

Quanto all'attività, il comitato potrebbe operare su istanza dell'Unione delle comunità ebraiche o degli eredi dei legittimi proprietari o su segnalazione del Ministero della cultura – ivi incluso il Gruppo di lavoro creato nel 2021 – o di altre amministrazioni. Il comitato dovrebbe giungere a una decisione del caso entro il termine di 180 giorni. Il comitato formulerebbe al Ministro della cultura una proposta – da decidere se vincolante o meno – di restituzione o di mantenimento dell'opera nella collezione. In caso di restituzione, il decreto dovrebbe avere l'effetto di sdemanializzare il bene e consentirne anche l'esportazione, ove necessario, al fine di farlo giungere agli eredi dei legittimi proprietari. Nel caso di richieste dell'Unione delle comunità ebraiche italiane o di impossibilità di rintracciare gli eredi dei legittimi proprietari, i beni potrebbero essere destinati alle comunità ebraiche richiedenti o anche al Museo dell'ebraismo italiano e della Shoah (MEIS).

Sotto quest'ultimo profilo, si possono trarre alcuni esempi utili da altri paesi europei. Nel caso dei Paesi Bassi (Centraal Joods Overleg) e dell'Austria (Nationalfonds), per esempio, i beni culturali saccheggiati non reclamati non necessariamente escono fisicamente dal museo o dalla biblioteca o altra istituzione in cui si trovano, ma rimangono sotto la custodia dello Stato per la conservazione, l'assicurazione, la sicurezza, ecc. Poiché un erede potrebbe ancora comparire in futuro, questi oggetti sono tenuti in custodia, il che comunque non esclude che possa anche esservi un trasferimento di proprietà alla comunità ebraica, che di solito non vende i manufatti.

Il decreto del Ministro della cultura avrebbe quindi la natura di un atto di alta amministrazio-

ne, con una impostazione simile a quanto avviene per la valutazione di impatto ambientale (dove il decreto del Ministro si conforma quasi sempre alla proposta degli uffici)⁷¹. Sarebbe quindi ammessa la tutela giurisdizionale nei confronti di eventuali decisioni, per esempio su istanza di eventuali associazioni o degli eredi o anche delle istituzioni museali coinvolte.

Rispetto a quanto previsto in altri paesi, il contesto italiano non sembra invece richiedere interventi diretti ad assicurare forme di compensazione o risarcimento nell'ipotesi di chi avesse medio tempore acquistato le opere sottratte in buona fede. Innanzitutto, nel caso di beni custoditi o detenuti, a qualsiasi titolo, da istituzioni pubbliche, l'interesse alla restituzione appare sempre prevalente e il carattere riparatorio della restituzione stessa non richiede compensazioni verso musei o altre istituzioni pubbliche che verosimilmente potevano almeno immaginare la dubbia provenienza dell'opera. Nel nostro sistema giuridico di diritto civile vale comunque il principio *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet e*, sicuramente nel caso di musei o altre istituzioni pubbliche, questo principio prevale rispetto a un ipotetico legittimo affidamento nell'acquisto.

Andrebbe poi valutata l'ipotesi di considerare le opere d'arte trafugate a proprietari ebrei o considerati tali come appartenenti a una categoria speciale, secondo quanto avviene in altri paesi, dove queste opere sono detenute in via fiduciaria (da istituzioni pubbliche o finanziate con fondi pubblici) fino a quando non sarà possibile trovare un legittimo proprietario⁷².

Inoltre, nella legge n. 233 del 1997, prima menzionata, è prevista la restituzione delle opere senza alcuna forma di compensazione o risarcimento verso i proprietari. D'altra parte, l'approccio seguito dal legislatore italiano in quell'occasione – che qui si condivide – è che la gravità dei fatti all'origine delle spoliazioni e la necessità di porvi qualche rimedio tramite la restituzione sono elementi preponderanti rispetto a qualsiasi altro interesse.

Infine, l'eventuale legislazione potrebbe avere una durata limitata nel tempo, per esempio 10 anni, come già avvenuto in altri paesi. Ciò potrebbe consentire una intensificazione delle ricerche e un'accelerazione delle istanze. Nulla escluderebbe, poi, come accaduto in altri ordinamenti, di prorogare ulteriormente la vigenza della normativa, in prossimità della sua scadenza.

71 V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Diritto pubblico*, 2009, 130 ss.

72 Per la Germania, si v. pag. 9 delle *Linee guida per l'attuazione della Dichiarazione del Governo federale*, dei Länder e delle associazioni nazionali delle autorità locali sul rintracciamento e la restituzione di opere d'arte confiscate dai nazisti, in particolare di proprietà ebraiche, del dicembre 1999, nuova edizione (https://www.lootedart.com/web_images/pdf2021/Guidelines%202019.pdf).

APPENDICE I

PROPOSTA DI LEGGE

“LEGGE PER LA RESTITUZIONE DELLE OPERE D'ARTE SOTTRATTE PER RAGIONI DI PERSECUZIONE RAZZIALE”

Articolo 1

(Finalità e oggetto)

1. In coerenza con i Principi di Washington sull'arte confiscata dai nazisti del 1998, della Dichiarazione di Terezin del 2009 sui beni delle vittime dell'Olocausto e le questioni correlate e delle Buone Pratiche per i Principi di Washington sull'arte confiscata dai nazisti del marzo 2024, la presente legge detta disposizioni finalizzate alla restituzione di opere d'arte sottratte per ragioni di persecuzione razziale a cittadini ebrei o a persone ritenute tali tra il 1933 e il 1945 e attualmente situate in Italia, nonché al raggiungimento di una soluzione giusta ed equa per questi casi.
2. Ai fini della presente legge:
 - a. per “opere d'arte” si intendono 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(a) a 1(k) della Convenzione UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali del 14 novembre 1970, ratificata con la legge 30 ottobre 1978, n. 873;
 - b. per opere “sottratte” si intendono quelle oggetto di confisca, sequestro, furto, saccheggio, razzia o altra modalità di acquisizione coatta, vendita forzosa o indotta anche all'asta, nonché cose vendute dai legittimi proprietari in quanto soggetti a persecuzione razziale sia in paesi occupati dalle forze naziste e fasciste che in paesi non occupati, per esempio la Svizzera o gli Stati Uniti (c.d. *Fluchtgut*).

Articolo 2

(Comitato per la restituzione delle opere d'arte sottratte per ragioni di persecuzione razziale)

1. È istituito presso il Ministero della cultura il "Comitato per la restituzione delle opere d'arte sottratte per ragioni di persecuzione razziale", di seguito denominato "Comitato".
2. Il Comitato svolge 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, o, nei casi previsti dall'articolo 3, comma 4, comunque alla Unione delle comunità ebraiche italiane.
3. Il Comitato, in particolare, ha il compito di:
 - a. esaminare le istanze di restituzione di opere d'arte sottratte per ragioni di persecuzione razziale nel periodo 1933-1945, presentate dai legittimi proprietari al momento della sottrazione o dai loro eredi, discendenti o comunque aventi titolo, o dall'Unione delle comunità ebraiche italiane e/o dalla singola comunità ebraica di riferimento;
 - b. valutare le ipotesi di restituzione, segnalate al Comitato direttamente dal Ministero della cultura o da altra amministrazione pubblica, di opere d'arte ritenute sottratte per ragioni di persecuzione razziale in Italia o all'estero nel periodo 1933-1945;
 - c. formulare al Ministro della cultura una proposta vincolante in merito alla restituzione o meno dell'opera d'arte oggetto dell'istanza o della segnalazione.
4. Il Comitato è nominato con decreto del Ministro della cultura entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. Il Comitato è composto da cinque membri, di cui tre, incluso il Presidente, individuati tra professori universitari, magistrati, avvocati esperti di comprovata professionalità ed elevata qualificazione nel settore del patrimonio culturale dal Ministro della cultura, d'intesa con l'Unione delle comunità ebraiche italiane, un rappresentante del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale e un rappresentante dell'Avvocatura generale dello Stato, designato dall'Avvocato generale dello Stato. I membri durano in carica cinque anni, con possibilità di rinnovo per una sola volta.
5. Il Comitato adotta un proprio regolamento di organizzazione e funzionamento. Il regolamento precisa altresì le modalità di accertamento della legittimità del titolo dei soggetti

richiedenti, nonché le eventuali misure che il Comitato può suggerire, inclusi gli obblighi di informazione al pubblico, per assicurare il raggiungimento di una soluzione giusta ed equa.

6. Il Comitato opera senza nuovi o maggiori oneri per l'Amministrazione e la partecipazione ai lavori è a titolo gratuito e non dà titolo a compensi, gettoni di partecipazione, indennità o rimborsi di alcun tipo.
7. Le funzioni di Segreteria del Comitato sono curate dagli Uffici di Gabinetto del Ministero della cultura.

Articolo 3 (Restituzione)

1. Il Comitato, terminata l'istruttoria, formula una proposta motivata al Ministro della cultura entro 180 giorni dal ricevimento dell'istanza o della segnalazione.
2. Il Ministro della cultura emana il decreto conclusivo del procedimento, conformemente alla proposta del Comitato, entro 10 giorni dal ricevimento della stessa.
3. In caso di accoglimento dell'istanza, l'opera d'arte è restituita al soggetto richiedente, qualora vi abbia titolo, o, nel caso vi siano dubbi sulla legittimità di detto titolo, all'Unione delle comunità ebraiche italiane.
4. 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 è assegnata al Museo 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.
5. In caso di opera d'arte custodita o detenuta, a qualsiasi titolo, presso un istituto o luogo della cultura di appartenenza pubblica, il decreto determina la sdemanializzazione del bene restituito. Il decreto comporta altresì, decorsi i termini di cui al comma 6, la non sottoposizione dell'opera d'arte alla normativa di 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 dal Paese.

6. Contro il decreto di cui al comma 2, è esperibile il ricorso agli organi della giustizia amministrativa in sede di giurisdizione esclusiva. Si applica il rito speciale di cui all'art. 120 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. L'eventuale ricorso sospende gli effetti eventualmente prodotti dal decreto di restituzione ai sensi del comma 5. Resta comunque ferma la possibilità per il Comitato di disporre misure di informazione al pubblico anche durante la definizione del ricorso.

Articolo 4 ***(Alternative alla restituzione)***

1. Il Comitato, nel caso in cui ritenesse che la restituzione non rappresenti la soluzione più giusta ed equa, può proporre alle parti rimedi alternativi o altre forme di compensazione, tenuto conto delle risultanze dell'attività istruttoria. In ogni caso, eventuale indennizzo, prezzo o altra somma ricevuti in passato dagli ex legittimi proprietari o loro eredi, a qualsiasi titolo, non impediscono al Comitato di proporre comunque la restituzione.

Articolo 5 ***(Pubblicità)***

1. Tutti gli atti relativi all'attività del Comitato, ivi inclusi i ricorsi, le decisioni e i decreti conclusivi del procedimento sono pubblicati sul sito del Ministero della cultura, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Articolo 6 ***(Efficacia)***

1. La presente legge ha efficacia sino al 31 dicembre 2040. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il termine di cui al precedente periodo può essere prorogato di ulteriori periodi di quindici anni.

APPENDICE II

RIFERIMENTI COMPARATI

AUSTRIA

- *Bundesgesetz über den Nationalfonds der Republik Österreich für Opfer des Nationalsozialismus* [Legge federale sul Fondo nazionale della Repubblica d’Austria per le vittime del nazionalsocialismo], BGBl no. 432/1995, ultima modifica il 24.07.2020 (BGBl. I Nr. 94/2020)
- *Bundesgesetz: Rückgabe von Kunstgegenständen aus den Österreichischen Bundesmuseen und Sammlungen* [Legge federale: restituzione di manufatti dei musei federali austriaci e collezioni] 1998, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bgbl-Pdf/1998_181_1/1998_181_1.pdf. Legge modificata nel 2009 (https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2009_I_117/BGBLA_2009_I_117.html) e da ultimo nel 2023, BGBl. I Nr. 158/2023 (<https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/I/2023/158>).
- *Entschädigungsfondsgesetz*, [Fondo di risarcimento / indennizzo generale. Trattasi della normativa emanata per dare esecutività ai Washington Principles] BGBl no. 12/2001.

FRANCIA

- Rapport au Premier ministre de la *Mission d’étude sur la spoliation des Juifs de France* (conosciuta come « Mission MATTEOLI »), 1997 https://www.civs.gouv.fr/images/pdf/matteoli/Rapport_Matteoli_1997.pdf + *Rapport sur la spoliation des Juifs de France 2000*, https://www.civs.gouv.fr/images/pdf/matteoli/Mission_Matteoli-rapport_final.pdf
- Décret n° 99-778 del 10 settembre 1999 *Instituant une commission pour la restitution des biens et l’indemnisation des victimes de spoliations antisémites* [definitivamente abrogato dal decreto del 5/01/2024]
- Loi n° 2023-650 del 22 luglio 2023 *Relative à la restitution des biens culturels ayant fait l’objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945* (<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000047464528/>)
- Décret n° 2024-11 del 5 gennaio 2024 *Instituant une commission pour la restitution des biens et l’indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des*

articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048865626>)

GERMANIA

- Memorandum issued by the Advisory Commission on Nazi-Looted Cultural Property, settembre 2023, <https://www.beratende-kommission.de/de/kommission#s-memorandum> (comunicato stampa in inglese: <https://kulturgutverluste.de/en/news/memorandum-issued-advisory-commission-nazi-looted-cultural-property>)

PAESI BASSI

- Government memorandum by Rick van der Ploeg, the State Secretary for Education, Culture and Science (OCW), sent to Dutch Parliament, 28 luglio 2000, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25839-16.html>.
- Ekkart Committee, *Interim Recommendations about Art Looted from Private Individuals*, 26 aprile 2001, <https://www.restitutiecommissie.nl/wp-content/uploads/2023/11/Recommendations-EkkartCom-2001.pdf>
- Decree issued by the State Secretary for Education, Culture and Science establishing the Advisory Committee on the Assessment of Restitution Applications, 16 Novembre 2001, <https://www.restitutiecommissie.nl/wp-content/uploads/2023/11/Decree2001.pdf>
- Decree of the State Secretary of Education, Culture and Science no. WJZ/420483 (10207), amending the Decree establishing the Advisory Committee on the Assessment of Restitution Applications for Items of Cultural Value and the Second World War in connection with an evaluation of the restitution policy, 4 luglio 2012, <https://www.restitutiecommissie.nl/wp-content/uploads/2023/11/AmendingDecree2012.pdf>
- Decree issued by the Minister for Education, Culture and Science establishing a Restitutions Committee, 15 aprile 2021, <https://www.restitutiecommissie.nl/wp-content/uploads/2022/05/Decree-RC-per1December2021.pdf>
- Restitutions Committee Procedural Regulations, 6 ottobre 2023, <https://www.restitutiecommissie.nl/wp-content/uploads/2023/10/RC-Regulations-6thOct2023.pdf>

REGNO UNITO

- The Holocaust (Return of Cultural Objects) Act 2009 (Commencement) Order 2010, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/50/contents/made>
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS), Memorandum submitted by the Commission for Looted Art in Europe, Settembre 2006, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmcmums/176/176we13.htm>

STATI UNITI

- Holocaust Expropriated Art Recovery Act, Public Law 114–308 114th Congress, 16 dicembre 2016, <https://www.congress.gov/114/plaws/publ308/PLAW-114publ308.pdf>
- Justice for Uncompensated Survivors Today (JUST) Act of 2017, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/S_585928-Tab-2.JUST-Act-Legislation.pdf

APPENDICE III

CASI GIURISPRUDENZIALI

1. *La collezione Kaumheimer*. Il caso riguarda la collezione di porcellane del cittadino tedesco ebreo Julius Kaumheimer⁷³, che emigrò nel 1935 a Merano per sfuggire al clima politico instauratosi in Germania e poi, nel 1939, dopo le leggi razziali, cercò di trasferirsi negli Stati Uniti. Il 17 febbraio 1939, al momento di uscire dal Paese, alla dogana, furono scoperte e confiscate sessantanove statuette di porcellana tedesca del XVII secolo dall'autorità di finanza di Bolzano, poi inventariate nella collezione del Museo Nazionale di Trento. Subito dopo il sequestro, la collezione di porcellane fu dichiarata di interesse storico artistico e sottoposta alla normativa di tutela. Le porcellane ricevettero subito grande attenzione e furono poi anche al centro di una mostra inaugurata al museo di Trento nel 1991. Fu in quell'occasione che la storia della collezione Kaumheimer divenne pubblica. Nel maggio 2000, prima della conclusione ufficiale dei lavori della Commissione Anselmi, il presidente della Comunità Ebraica di Merano, Federico Steinhaus, rivendicò la restituzione della collezione. Rispondendo negativamente a questa richiesta, il capo del Dipartimento dell'istruzione, della formazione professionale e della cultura della provincia inviò una lettera al presidente di questa commissione (20 maggio 2000) nella quale si sosteneva che *"(...) appare chiaro come il Museo conservi legalmente la collezione, pur restando il fatto, tragico e dolorosissimo, che imputato del reato fosse un ebreo costretto alla fuga a causa delle leggi razziali. Tali tremende circostanze, come appare chiaramente dagli atti in possesso di questa amministrazione, non appaiono comunque come la ragione dichiarata del sequestro, dovuto, come detto, all'applicazione di una legge di tutela del patrimonio artistico nazionale"*.

Nonostante questa opposizione, su proposta del Direttore del servizio per i beni culturali, il Governatore della Provincia autonoma di Trento, Lorenzo Dellai, emise il decreto di restituzione della collezione nell'ottobre 2001, applicando la legge 18 luglio 1997, n. 233.

⁷³ G. Dellantonio, *The Kaumheimer case: constitution, requisition, restitution and dispersion of a collection of porcelain art from the 1930s to the present day*, in *Art, antiquity and law*, vol. 22, 2017.

Poiché Julius Kaumheimer e i suoi eredi (che erroneamente erano stati persuasi che le porcellane fossero andate distrutte) avevano negli anni cambiato il loro cognome in Kay una volta stabilitisi negli Stati Uniti, non era stato possibile rintracciarli al momento della restituzione. Per questo motivo la collezione fu trasferita temporaneamente dalla provincia di Trento all'Unione italiana delle comunità ebraiche e affidata alla Comunità ebraica di Merano. Ma Federico Steinhaus, con l'aiuto decisivo di un'organizzazione ebraica con sede negli Stati Uniti – l'*Hebrew Immigrant Aid Society* – pubblicò annunci su vari giornali e riviste statunitensi e riuscì così a identificare i figli di Julius Kaumheimer. Durante una cerimonia tenutasi al Castello del Buonconsiglio a Trento, il 25 giugno 2003, la collezione fu ufficialmente restituita agli eredi che finalmente erano stati trovati negli Stati Uniti.

2. *La Santa Caterina d'Alessandria di Bernardo Strozzi*⁷⁴. Charles Alexander Loeser, un collezionista e storico dell'arte americano, morì nel 1928 a Firenze lasciando un'importante collezione di opere d'arte. Nel testamento, Loeser dispose che alcune delle sue opere fossero lasciate in legato al Comune di Firenze, a condizione (con un onere modale) che le rimanenti potessero essere esportate dall'Italia entro due anni dalla morte della figlia, Matilde Loeser Calnan (avvenuta nel 2002). L'onere modale fu accettato sia dallo Stato, sia dal Comune di Firenze. Dopo l'emanazione delle leggi razziali nel 1938, la famiglia Loeser fu costretta a rifugiarsi in Svizzera. Nel 1942, i beni immobili e mobili della famiglia rimasti in Italia furono sequestrati e posti sotto la custodia dello Stato. Nel 1944, uno dei dipinti, la "Santa Caterina d'Alessandria" di Bernardo Strozzi, fu prestato al quartier generale delle truppe tedesche a Firenze e da lì se ne persero le tracce per molti anni. Nel 2009, i Carabinieri di Monza ritrovarono il dipinto e lo restituirono alla cittadina americana Philippa Calnan, nipote ed erede del proprietario originario. Contestualmente, alla Calnan furono notificati i provvedimenti con cui il Ministero per i beni e le attività culturali, in base all'art. 13 del decreto legislativo n. 24 del 2004, dichiarava l'interesse culturale del dipinto, impedendone l'esportazione negli Stati Uniti, dove risiedeva la legittima proprietaria.

Contro questi provvedimenti, l'interessata presentò ricorso davanti alla giurisdizione amministrativa. La principale questione da risolvere riguardava la scadenza del termine per la libera esportazione del dipinto: se dovesse rimanere fissata a due anni

⁷⁴ Il caso viene ricostruito da T. Scovazzi, *Analisi e significato della pratica italiana*, in T. Scovazzi (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, Giuffrè, 2014, sp. IV Capitolo I *beni culturali delle vittime dell'Olocausto*, p. 141 ss.

dalla morte della figlia di Loeser, o se, date le circostanze particolari, potesse essere estesa a due anni da quando la nipote di Loeser aveva ottenuto la disponibilità del dipinto. In primo grado, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, con sentenza dell'8 febbraio 2011, optò per la prima alternativa, ritenendo che non si potesse imputare all'Italia il fatto che per circa sessantacinque anni il dipinto fosse stato sottratto alla disponibilità della famiglia: *«Poiché, ai sensi dell'art. 673 c.c., l'obbligazione dell'onerato si estingue se, dopo la morte del testatore, la prestazione è divenuta impossibile per causa a lui non imputabile, la circostanza che dal 2002 al 2004 il quadro non fosse nella disponibilità della ricorrente comporta l'estinzione dell'onere, trattandosi di una impossibilità sopravvenuta non imputabile all'onerato».*

Meno formalistica e più adeguata alle circostanze del caso è la sentenza di secondo grado emessa dal Consiglio di Stato il 19 febbraio 2013. Diversamente dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, il Consiglio di Stato ha sottolineato che le norme giuridiche non devono essere considerate come astrazioni pure, ma devono essere applicate e interpretate tenendo conto delle specifiche situazioni di fatto: *«(...) a tale data [= nel 2004] il dipinto non poteva dai suoi proprietari essere esportato poiché, come detto, non più in loro possesso dall'epoca disgraziatissima (1944) in cui la loro proprietà venne depredata dai militari tedeschi con il consenso (più o meno forzato) delle autorità italiane operanti a Firenze sotto il loro peso. Del resto, già da anni i proprietari, siccome razzialmente discriminati dovettero premunirsi di rifugiarsi fuori d'Italia e, dall'altro, non poterono portare con sé i loro averi, comunque entrati nella sfera dell'onere di diligente custodia gravante sulle Autorità italiane, atta a preservare le facoltà optative degli eredi del legante nei termini sopraindicati, né poterono, quanto ai quadri, allora invocare il diritto di esportazione di cui godevano pure in quell'epoca».*

Un altro passo della sentenza mostra come il Consiglio di Stato abbia invece inteso la sostanza del caso che gli era sottoposto: *«La singolarità di questa lontana sequenza di eventi segna tuttora il perimetro concettuale e giuridico della lite che, pur presentandosi sotto forma di censure a due atti amministrativi recenti, investe in ultima analisi il tema di grande rilievo della tutela delle vittime (in questo caso per fortuna colpite solo nei loro averi) di violazioni gravi dello stesso diritto internazionale e dei diritti fondamen-*

tali che esso assicura (almeno nelle sue concezioni più recenti ed evolute, sorte dalla 'universalizzazione' dei diritti medesimi), quali rintracciabili nelle Costituzioni democratiche successive al secondo conflitto mondiale e, con certezza, nell'attuale Costituzione italiana. Anche la pienezza del recupero delle proprietà, specie se artistiche, illecitamente sottratte manu militari— nella specie con azione italo-tedesca — esige la deroga a molte regole tradizionali del diritto interno, fra varie ad es. quella sulla usucapione».

Basandosi sulla valutazione della sostanza dei fatti e delle norme applicabili, il Consiglio di Stato non ebbe difficoltà a concedere alla ricorrente il termine per esportare il dipinto di Strozzi, annullando i provvedimenti amministrativi che lo vietavano. Tutto questo discendeva «a) da una ermeneutica adeguatrice volta a neutralizzare gli effetti di sopravvenienze imprevedibili che resero inesigibile in epoca precedente l'esercizio del diritto; b) dalla agevole possibilità, se occorresse andare oltre l'orizzonte ermeneutico, di disporre la rimessione in termini secondo un principio generale del nostro ordinamento che vale nella specie a più forte ragione posto che il mancato esercizio del diritto fra la fine degli anni '30 e il 2009 è dipeso addirittura (e almeno in parte) da violazioni di diritti fondamentali della famiglia Loeser con indubbi riflessi sul regime di esportabilità garantito, che ne è rimasto a lungo fuorviato e ostacolato».

3. *I dipinti della collezione Gentili di Giuseppe*⁷⁵. Federico Gentili di Giuseppe era un cittadino italiano, ma residente a Parigi, proprietario di un'importante collezione di opere d'arte italiane; morì il 21 aprile 1940, poco prima dell'occupazione di Parigi da parte della Germania. In previsione dell'imminente arrivo delle truppe tedesche, i due figli di Gentili fuggirono dalla Francia trasferendosi prima in Inghilterra e poi negli Stati Uniti e, a causa della guerra imminente, non riuscirono a completare le formalità per la successione. A seguito del ricorso di un creditore del padre, gran parte dei dipinti della collezione Gentili rimasti a Parigi furono venduti all'asta il 23 aprile 1941: alcune opere furono acquistate, tramite intermediari, da Hermann Göring, mentre altre finirono nelle mani di collezionisti e musei. Molti anni dopo questa vendita fu dichiarata nulla dalla Corte di Appello di Parigi che, con la sentenza del 2 giugno 1999 *Christiane Gentili di Giuseppe e altri c. Museo del Louvre e Stato Francese* ordinò al Museo del Louvre di restituire agli eredi Genti-

⁷⁵ T. Scovazzi, *Analisi e significato della pratica italiana*, in T. Scovazzi (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, Giuffrè, 2014, sp. IV Capitolo I beni culturali delle vittime dell'Olocausto, p. 141

li cinque quadri che, ritrovati nella collezione Göring, erano stati poi affidati a tale museo. Si trattava della *La Visitazione del Moretto*, *La Santa Famiglia* di Bernardo Strozzi, *Alessandro e Campaspe* da Apelle di Giambattista Tiepolo, *Giocatori di carte davanti a un camino* di Alessandro Magnasco e *Ritratto femminile* di Rosalba Carriera.

Un altro dei dipinti della collezione Gentili di Giuseppe venduti all'asta nel 1941, il *Cristo Portacroce trascinato da un manigoldo* di Romanino, venne invece acquistato nel 1998 dalla Pinacoteca di Brera di Milano. Gli eredi Gentili chiesero al Governo italiano di ottenere la restituzione del dipinto, ma senza alcun esito. Nel 2011, l'opera fu inviata negli Stati Uniti, in prestito per un'esposizione al Mary Brogan Museum for Art and Science di Tallahassee e, in questa occasione, il governo degli Stati Uniti chiese alla Corte Distrettuale del Distretto settentrionale della Florida la confisca del quadro, prima che esso rientrasse in Italia, in quanto ritenuto un bene rubato entrato illegalmente negli Stati Uniti: «*the Cristo Portacroce is stolen property, converted property, or property taken by fraud. Further, the Italian Government through the Brera aided and abetted the Cristo Portacroce's importation into the United States, and its transportation in foreign commerce, and is scheduled to export the Cristo Portacroce from the United States, knowing it to be stolen property, converted property, or property taken by fraud*⁷⁶». In tale occasione si mise in evidenza come Federico Gentili di Giuseppe avesse legalmente acquistato nel 1914 il dipinto, come la Corte d'Appello di Parigi avesse disposto la restituzione agli eredi Gentili dei cinque sopra richiamati dipinti venduti nell'asta nel 1941, come alcuni musei americani avessero concordato con gli eredi stessi la restituzione di altre opere pure vendute in quell'asta ed entrate poi in loro possesso e come i funzionari della Pinacoteca di Brera non potessero ignorare che il dipinto proveniva dalla collezione Gentili di Giuseppe. Il dipinto fu quindi confiscato e il 31 gennaio 2012 il governo americano comunicò alla Corte distrettuale di aver concluso un accordo con gli eredi Gentili, in base al quale il governo avrebbe consegnato loro il dipinto e questi avrebbero tenuto indenne il governo da ogni azione che fosse stata proposta a seguito della sua confisca. Poco dopo la restituzione dell'opera, questa venne dai legittimi proprietari venduta all'asta a New York e acquistata da un collezionista privato per 4.562.000 dollari. A seguito di questa vicenda,

⁷⁶ Così come riportato nell'affidavit del funzionario doganale americano, Philip Reynolds, allegato alla richiesta di sequestro.

i sei eredi di Federico Gentili di Giuseppe hanno avviato una richiesta per ottenere un altro dipinto appartenente alla famiglia e custodito sempre a Brera; trattasi della «Madonna con Bambino» già attribuita a Civerchio e poi assegnata a Bernardo Zenale, opera datata tra il 1505 e il 1510 e acquistata negli anni Settanta dal Ministero per i beni culturali. Il Governo italiano nel 2002, rispondendo a una domanda di Liberation a seguito della consegna dei dipinti da parte del Louvre, non si è mostrato disponibile a concludere delle transazioni, sostenendo che: *«Il Louvre ha restituito le tele perché erano effettivamente frutto di una spoliazione, mentre quelle di Brera provengono da un'asta fallimentare e lo Stato italiano ne è entrato in possesso solo come terzo proprietario⁷⁷»*.

⁷⁷ Milano – Brera, dopo il Romanino parte la contesa sulla «Madonna» di Zenale in ArtsLife, 23 aprile 2012.

APPENDICE IV

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aa.Vv., *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987). Presentazione del libro della Collana del Servizio studi del Senato della Repubblica «Problemi e profili del nostro tempo»*, Roma, 1989.

Adler, A., «Expanding the Scope of Museums' Ethical Guidelines With Respect to Nazi-Looted Art: Incorporating Restitution Claims Based on Private Sales Made as a Direct Result of Persecution». *International Journal of Cultural Property*, vol. 14, fasc. 1, 2007.

Alpa, G. e Miele, M. «Sulle restituzioni ai cittadini italiani e stranieri già dichiarati di razza ebraica o considerati di razza ebraica: tra principi e realtà». *Il diritto Ecclesiastico*, fasc. 2, 2018, pp. 105–21.

Andrieu C., *Post-war Restitution vs Present-Day Reparation in France: Towards the Disappearance of Legal and Political Dilemmas?*, in Veraart W. and Winkel L. (eds by), *The Post-war Restitution of Property Rights in Europe: Comparative Perspectives*, pp. 11–19, Amsterdam, Scientia Verlag, 2011.

Andrieu C., *Two Approaches to Compensation in France: Restitution and Reparation*, in Dean M., Goshler C., and Ther P. (eds by), *Robbery and Restitution: The Conflict over Jewish Property in Europe*, New York, Berghahn Books, pp. 134–54, 2007.

Barkan E., *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices*, London, John Hopkins University Press, 2000.

Bazyler M. J., *Holocaust Justice: The Battle for Restitution in America's Courts*, New York, New York University Press, 2003.

Bilsky L., *The virtues of comparing: between early Jewish restitution campaign and contemporary post-colonial restitution debate*, *Art Antiquity & Law*, vol. 25, no. 4, 2020.

Blake J., *International Cultural Heritage Law*, OUP, Oxford, 2015.

Campfens E. (eds by), *Fair and Just Solutions? Alternatives to Litigation in Nazi-Looted Art Disputes: Status Quo and New Developments*, The Hague, Eleven International Publishing, 2015.

Campfens E. « Nazi-Looted Art: A Note in Favour of Clear Standards and Neutral Procedures. » *Art Antiquity and Law*, vol. 22, no. 4, 2017, pp. 315-346.

Campfens E. «Restitution of Looted Art: What about Access to Justice? » *Santander Art and Culture Law Review*, vol. 4, no. 2, 2018, pp. 185-220.

Campfens, E. «Bridging the Gap between Ethics and Law: The Dutch Framework for Nazi-Looted Art. » *Art Antiquity and Law*, vol. 25, no. 1, April 2020, pp. 1-24.

Casini L., *Advanced Introduction to Cultural Heritage Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2024.

Cechi A., *The Settlement of International Cultural Heritage Disputes*, OUP, Oxford, 2014.

Cechi A., *The Gurlitt Hoard: An Appraisal of the Role of International Law with Respect to Nazi-Looted Art*, *Italian Yearbook of International Law*, n. 23, pp. 199–217, 2014.

Cortese, B., «La restituzione dei beni d'arte spoliati agli Ebrei nella persecuzione nazifascista, tra diritto internazionale e diritto interno». *Il diritto ecclesiastico*, fasc. 1/2, 2018, pp. 123–58.

De Girolamo, D., «The Conflation of Morality and “the Fair and Just Solution” in the Determination of Restitution Claims Involving Nazi-Looted Art: An Unsatisfactory Premise in Need of Change». *International Journal of Cultural Property*, vol. 26, fasc. 4, 2019.

Dellantonio, G., «The Kaumheimer case: constitution, requisition, restitution and dispersion of a collection of porcelain art from the 1930s to the present day». *Art, antiquity and law*, vol. 22, fasc. 1, 2017.

Department for Culture, Media and Sport, *Restitution of Objects Spoliated in the Nazi-Era: A Consultation Document*, London: Department for Culture, Media and Sport, 2006.

Fisher, W.A., and Weinberger, R.J. (compiled by), *Holocaust-Era Looted Cultural Property: A Current Worldwide Overview*, Washington D.C.: WJRO and Claims Conference, 2024 (<https://art.claimscon.org/wp-content/uploads/2024/03/4-March-2024-Holocaust-Era-Looted-Cultural-Property-A-Current-Worldwide-Overview.pdf>).

Frigo, M., «Il quadro giuridico internazionale in tema di restituzione dei beni culturali spoliati alle famiglie ebraiche: quale spazio per i meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie?» *Il diritto ecclesiastico*, 2018, pp. 159–69.

Gaudenzi, B., «Cultural Restitution and the 'Rediscovery' of the Holocaust in Italy, 1989-2003». *Journal of modern European history*, vol. 21, fasc. 3, 2023, pp. 377–94.

Gaudenzi, B., «The 'Return of Beauty'? The politics of restitution of Nazi-looted art in Italy, the Federal Republic of Germany and Austria, 1945-1998». *European Review of History*, vol. 28, fasc. 2, 2021, pp. 323–46, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13507486.2021.1885350>.

Gerstenblith, P., «International Art and Cultural Heritage». *the International Lawyer*, vol. 44, fasc. 1, 2010, pp. 487–501.

Hay, B.L., *Nazi Looted Art and the Law: The American Cases*. Springer, 2017, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-64967-2>.

Hay, B.L., *Nazi-Looted Art and the Law. The American Cases*, Springer, 2017.

Hüls-Valenti, K., «Il destino delle opere d'arte di proprietà ebraica sotto la Repubblica Sociale Italiana – il caso di Venezia». *Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken*, vol. 103, 2023, De Gruyter, pp. 345-373.

Jayme. E., "Globalization in Art Law: Clash of Interests and International Tendencies," 38 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* (2005) 927.

Jayme, E., "Human Rights and Restitution of \Nazi-Confiscated Artworks from Public Museums: The Altmann Case as a Model for Uniform Rules?" 11 *Uniform Law Review* n.s. (2006) 393.

Manikowska, E., «The Washington Principles à rebours: Explaining Poland's current restitution policy». *International Journal of Cultural Property*, vol. 30, fasc. 1, 2023.

Marck A. and Eelke M., *National Panels Advising on Nazi-Looted Art in Austria, France, the United States, The Netherlands and Germany*, in Campfens E. (eds by), *Fair and Just Solutions? Alternatives to Litigation in Nazi-Looted Art Disputes: Status Quo and New Developments*, The Hague, Eleven International Publishing, pp. 41–89, 2015.

Merryman J.H., Elsen A.E., Urice S.K., *Law, Ethics and the Visual Arts*, 5th ed., Kluwer, The Netherlands, 2007.

Ministère de la Culture, Secrétariat général Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation Mission de la politique documentaire, *Restitution des biens culturels spoliés dans le contexte des persécutions antisémites entre 1933 et 1945. Recueil des travaux parlementaires préparatoires de la loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945*, August 2023, file:///C:/Users/user/Downloads/Restitution%20des%20biens%20culturels%20spoli%C3%A9s%20entre%201933%20et%201945.pdf

Müller, M., Tatzkow, M., *Lost Lives, Lost Art: Jewish Collectors, Nazi Art Theft, and the Quest for Justice*. New York: Vendome Press, 2010.

O'Donnell, N., *A Tragic Fate—Law and Ethics in the Battle Over Nazi Looted Art*. ABA Book Publishing, 2017, <https://www.abebooks.com/9781634257336/Tragic-Fate-Law-Ethics-Battle-1634257332/plp>.

Oost, T.I., «From “Leader to Pariah”? On the Dutch Restitutions Committee and the inclusion of the public interest in assessing Nazi-spoliated art claims». *International Journal of Cultural Property*, vol. 28, fasc. 1, 2021.

Oost, T.I., *In an Effort to do Justice? Restitution Policies and the Washington Principles*. Centre of Art, Law and Policy, University of Amsterdam, 2012, https://pure.uva.nl/ws/files/1632937/161302_cvkrb_tabitha_oost_restitution_report.pdf.

Oost, T.I., «Restitution Policies on Nazi-Looted Art in the Netherlands and the United Kingdom: A Change from a Legal to a Moral Paradigm?» *International Journal of Cultural Property*, vol. 25, fasc. 2., 2018

Ossmann, O.S., «25 Years of the Washington Principles on Nazi-Confiscated Art». *JUSTICE, the journal of The International Association of Jewish Lawyers*, luglio 2023, https://lootedart.com/web_images/pdf2022/Ossmann.pdf.

Palmer, N., *Museums and the Holocaust: Law, Principles and Practice*, Leicester, IAL Publishing, 2000. Palmer, N., *Repatriation and Deaccessioning of Cultural Property: Reflections on the Resolution of Art Disputes*, *Current Legal Problems*, vol 54, no. 1, pp. 477–532, 2001.

Palmer, N., *Spoilation and Holocaust Related Cultural Objects: Legal and Ethical Models for*

the Resolution of Claims, Art, Antiquity and Law, vol. 12, no. 1, pp. 1–16, 2007.

Pavan, I., «Neither citizens nor Jews: Jewish property rights after the Holocaust, a tentative survey». *European Review of History*, vol. 28, fasc. 2, 2021, pp. 301–22, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13507486.2020.1865279>.

Pavan, I., *Le conseguenze economiche delle leggi razziali*, Bologna, Il Mulino, 2022.

Perini M. (a cura di), *L'Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche e a 70 dalla Costituzione*, Atti del convegno tenuto a Siena nei giorni 25 e 26 ottobre 2018, Pacini, Pisa, 2019.

Presidenza del Consiglio dei ministri. *Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati*. 2001, https://web.archive.org/web/20190331192831/http://presidenza.governo.it/DICA/7_ARCHIVIO_STORICO/beni_ebraici/index.html.

Prott L. V., *Responding to WWII Art Looting*, in International Bureau of the *Permanent Court of Arbitration* (eds. by), *Permanent Court of Arbitration/Peace Palace Papers: Resolution of Cultural Property Disputes*, The Hague, Kluwer Law International, pp. 113–37, 2004.

Rascher, A.F.G. «The Washington Conference on Holocaust-Era Assets (November 30–December 3, 1998)». *International Journal of Cultural Property*, vol. 8, fasc. 1, 1999.

Redmond-Cooper, R., *Museums and the Holocaust* (II Ed.). Institute of Art and Law, 2021, <https://ial.uk.com/product/mh-2nd/>.

Schuhmacher, J., *Nazi-Era Provenance of Museums Collections. A research Guide*. UCL Press, 2024.

Scovazzi, T., «La restituzione dei beni culturali depredati alle vittime dell'olocausto: la situazione in Italia». *Il diritto ecclesiastico*, fasc. 1/2, 2018, pp. 171–81.

Scovazzi, T., *Analisi e significato della pratica italiana*, in T. Scovazzi (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, Giuffrè, 2014, sp. IV Capitolo I *beni culturali delle vittime dell'Olocausto*, p. 141 ss.

Solaro, L., *Il Saccheggio Nazista dell'Arte Europea: Uno Sguardo Comparatistico sul Contenzioso Transnazionale nei Restitution Cases*, Franco Angeli Edizioni, 2022.

Toscano M. (a cura di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987)*, Roma, 1988.

Visconti A., *Between "colonial amnesia" and "victimization biases": Double standards in Italian cultural heritage law*, *International Journal of Cultural Property*, vol. 28, pp. 551–57, 2021.

Woodhead C., *Nazi-Era Spoliation: Establishing Procedural and Substantive Principles*, *Art Antiquity and Law*, vol.18, no. 2, pp. 167–93, 2013.

Woodhead C., *Putting into Place Solutions for Nazi Era Dispossession of Cultural Objects: The UK Experience*, *International Journal of Cultural Property*, vol. 23, no. 4, pp. 385–406, 2016.

Woodhead, C., «Redressing Historic Wrongs, Returning Objects to Their Rightful Owners or Laundering Tainted Objects? 21st-Century UK Remedies for Nazi-Era Injustices». *International Journal of Cultural Property*, vol. 21, fasc. 2, 2014.

APPENDICE V

Q&A

PANORAMICA STORICA SULLA SOTTRAZIONE DI BENI CULTURALI DI PROPRIETÀ EBRAICA IN ITALIA

BIANCA GAUDENZI E KATHARINA HÜLS-VALENTI

1. Cosa è successo ai beni artistici dei cittadini di origine ebraica nell'Europa occupata dai nazisti?

Dopo l'ascesa al potere (30 gennaio 1933), il regime nazista emanò delle misure che miravano alla sistematica esclusione dei cittadini ebraici dalla vita sociale, culturale ed economica. Il crescente clima antisemita e le leggi di Norimberga del 1935, che limitarono fortemente l'autonomia economica, costrinsero gli ebrei tedeschi a vendere i loro beni, spesso sotto valore, per finanziare la fuga, per pagare le tasse imposte dallo stato o per sopravvivere (sia nel paese di origine che in esilio). Dopo l'annessione dell'Austria (12 marzo 1938) e lo scoppio della Seconda guerra mondiale (1° settembre 1939), la persecuzione antiebraica prevede, ancor prima dello sterminio, l'espropriazione totale degli ebrei sia in Germania che nei paesi occupati. A tale fine i nazionalsocialisti istituirono agenzie ed unità speciali che si occuparono esclusivamente della confisca, inventariazione ed altro utilizzo dei beni ebraici (tramite vendite all'asta o al mercato libero, allocazioni ai musei o donazioni a politici nazisti). Da menzionare in particolare sono le agenzie naziste la *Dienststelle Mühlmann* e la ERR (*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg*) che nei paesi occupati tra il 1939 e fine guerra confiscarono milioni di beni culturali di proprietà ebraica. Una grossa parte dei beni confiscati venne destinata alle collezioni dei gerarchi nazisti come Adolf Hitler e Hermann Göring, i quali con il loro inesauribile zelo di collezionare incentivavano ulteriormente le confische e i trafugamenti.

Si stima che a fine guerra circa 650.000 opere d'arte e milioni di altri beni culturali, tra cui libri, manoscritti, documenti archivistici, oggetti cerimoniali o mobili, siano stati trafugati dai nazisti, per non parlare dei beni artistici venduti sotto pressione o coercizione nei paesi occupati, nonché in paesi neutrali come la Svizzera o gli Stati Uniti (i cosiddetti "beni in fuga"/ *flight goods*).

2. Cosa è successo ai beni artistici dei cittadini di origine ebraica in Italia durante il fascismo e l'occupazione nazista?

La promulgazione delle leggi razziali nell'autunno del 1938 avviò un processo di progressiva espropriazione dei cittadini di origine ebraica, attuata già agli inizi del 1939 attraverso la limitazione delle loro proprietà, la cui parte "eccedente" fu trasferita all'E.G.E.L.I. (Ente di gestione e liquidazione immobiliare), e diritti patrimoniali, oltre che civili – a cominciare dalla Circolare n. 43 del 4/3/1939, in cui l'allora Ministro dell'Educazione Nazionale Giuseppe Bottai esortava le dogane affinché impedissero agli ebrei in fuga (in particolare a quelli stranieri espulsi dalle leggi razziali) di portare con sé i loro beni artistici di pregio. Questo fenomeno si intensificò drasticamente durante la RSI, che, in ottemperanza con il DL n. 2 del 4/1/1944 di Mussolini, attuò la confisca di tutti i beni mobili e immobili dei perseguitati razziali, dagli spazzolini da denti alle collezioni d'arte, affidando quest'ultime alle Soprintendenze. Un destino ancora più fosco attendeva le collezioni dei territori annessi de facto al Reich nazista (Prealpi e Litorale adriatico), che vennero trasferite oltralpe o disperse attraverso aste e scambi. Ad inasprire ulteriormente il quadro furono gli acquisti sotto valore operati da mercanti d'arte in combutta con le gerarchie naziste e fasciste ma soprattutto le razzie operate da diverse "bande" fasciste (Banda Carità, Banda Koch etc.) o da agenzie ed unità naziste come la ERR, responsabile tra le altre della razzia della biblioteca della Comunità ebraica di Roma, nonché da vicini o conoscenti, che non mancarono di trarre benefici materiali dalla persecuzione dei propri concittadini.

3. Come furono gestiti e restituiti i beni confiscati, sequestrati o trafugati ai perseguitati razziali dall'Italia fascista nel Dopoguerra?

In Italia, come in altri paesi, il processo di restituzione dei beni agli ex perseguitati razziali seguì un percorso tortuoso e spesso inadeguato. L'efficacia dei provvedimenti emanati dai governi di unità nazionale negli anni 1944-1947 fu limitata da una serie di ostacoli, a cominciare dai criteri restrittivi che richiedevano prove formali di proprietà, difficili da produrre per chi era sopravvissuto alla Shoah, dalle restrizioni temporali e dalla scelta di considerare valide tutte le acquisizioni da parte di terzi "in buona fede", anche nel caso di aste pubbliche come quelle tenutesi a Firenze nel 1944. Per quel che riguarda i beni artistici, la Delegazione per il recupero delle opere d'arte, creata in seno al Ministero degli Esteri e diretta da Rodolfo Siviero, si dedicò in prima battuta al recupero delle collezioni nazionali, mentre la questio-

ne dell'espropriazione degli ex perseguitati razziali rimase quasi sempre in secondo piano, per venir presto rimossa e dimenticata. Anche nel caso dei beni confiscati dall'E.G.E.L.I., ora incaricata di restituirli, gli ex perseguitati razziali si trovarono a dover fronteggiare assurde richieste di pagamenti quali le spese di magazzinaggio e dovettero aspettare molti mesi se non anni prima di rientrare in possesso dei loro beni, a patto che non fossero già stati liquidati dall'E.G.E.L.I. Di conseguenza, molte opere non furono mai restituite ai legittimi proprietari e in alcuni casi furono addirittura incamerati dallo Stato italiano, a seguito di una nota dell'Avvocatura di Stato del 23/3/1960.

Solo alla fine degli anni '90, grazie a iniziative internazionali come la Conferenza di Washington del 1998 e all'impegno dell'UCEI, l'Italia avviò un più serio processo di revisione storica con la creazione della "Commissione Anselmi", la Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato le attività di acquisizione dei beni ebraici da parte di organismi pubblici e private, nominata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta da Tina Anselmi, le cui raccomandazioni del 2001 aspettano ancora di essere messe in pratica, a cominciare da adeguata legislazione e dalla creazione di una Commissione ad hoc, già presenti in molti altri paesi dell'Europa occidentale.

4. Perché le restituzioni effettuate nell'immediato Dopoguerra furono nella migliore delle ipotesi parziali e perché è rimasto un argomento poco affrontato e studiato per quasi cinquant'anni?

Nonostante il notevole impegno degli Alleati per rintracciare, identificare e restituire i beni culturali trafugati dai nazisti scoperti in diversi nascondigli sul territorio tedesco e austriaco attraverso un'efficiente rete di centri di identificazione e smistamento (i cosiddetti *Collecting points*), è innanzitutto necessario osservare che un numero significativo di beni rimase irripetibile, perché perduti o distrutti durante il periodo bellico oppure ancora in mano ai privati. Nei decenni successivi, tali beni iniziarono ad emergere e circolare sul mercato d'arte internazionale, facendo così perdere le loro tracce ed entrando in collezioni private e musei in tutto il mondo (tramite acquisizioni, donazioni o lasciti). In secondo luogo, gli stessi meccanismi di restituzione incapparono spesso in grosse difficoltà nel riuscire effettivamente ad allocare i beni ai loro legittimi proprietari: una volta che i beni trafugati erano stati restituiti ai paesi dove il trafugamento era presumibilmente avvenuto (la cosiddetta "restituzione esterna", dalla Germania al paese di provenienza), stava ai singoli governi il compito di identificare e trovare i le-

gittimi proprietari (“restituzione interna”). In molti paesi questo secondo passo però non trovò un’ampia e costante applicazione, bensì dopo ricerche talvolta anche superficiali o infruttuose i beni furono spesso depositati o addirittura incorporati nelle collezioni nazionali, dove rimasero per i decenni successivi. In molti casi accadde inoltre che i perseguitati razziali o i loro familiari, impegnati a cercare i loro cari perduti nella Shoah e ricostruirsi una vita, o frustrati da anni di cavilli e impedimenti burocratici, durante i quali dovettero non raramente rivivere episodi di antisemitismo, non ebbero modo di far valere i loro diritti, cadendo poi in un trauma di rimozione e oblio che caratterizzò gran parte delle società europee del Dopoguerra. Solo la seconda generazione del Dopoguerra trovò, a partire dalla fine degli anni ‘60, il coraggio di riaffrontare questa pagina così dolorosa della storia europea.

5. Cosa sono i Principi di Washington del 1998 e le Best Practices del 2024, entrambi sottoscritti dall’Italia?

I Principi di Washington sono stati approvati da 44 governi e 13 organizzazioni non governative in occasione della “Washington Conference on Holocaust-Era Assets” (3 dicembre 1998). I 13 articoli sono concepiti come linee guida giuridicamente non vincolanti (*soft laws*), ma eticamente di grande rilevanza, che mirano a potenziare e facilitare la ricerca e l’identificazione di opere d’arte trafugate dai nazisti nonché a promuovere la loro successiva restituzione ai legittimi proprietari tramite soluzioni “giuste ed eque” (*just and fair solutions*), consigliando a tale proposito l’istituzione di apposite commissioni nei paesi firmatari. Dopo la Dichiarazione di Vilnius (2000) e la Dichiarazione di Terezin (2009), le quali hanno riaffermato la necessità e l’impegno dei paesi partecipanti a adottare opportune misure per l’attuazione dei Principi di Washington, nel marzo del 2024 sono stati presentati le “*Best Practices for the Washington Principles on Nazi-confiscated art*”, anch’esse approvate dall’Italia. Le Best Practices hanno l’obiettivo di chiarire e migliorare l’attuazione pratica dei Principi di Washington, offrendo una definizione esaustiva del termine “Nazi-looted art” che si articola nei seguenti punti:

- a. Estensione dell’arco temporale della persecuzione antisemita a partire dal 1933;
- b. Dichiarazione che i trafugamenti non vennero solo perpetrati dai nazionalsocialisti, ma anche dai fascisti o da altri collaborazionisti;
- c. Definizione delle tipologie con le quali un bene culturale può aver cambiato proprietà in quegli anni (non solo tramite confische e trafugamenti, ma anche tramite vendite forzate

o sotto pressione), dunque stabilendo che esse devono essere considerate problematiche e i beni relativi potenzialmente soggetto a restituzioni.

6. Perché è necessario che l'Italia affronti l'argomento?

Nonostante la maggiore consapevolezza di questo tema a livello internazionale – sia nell'ambito accademico che nel mondo professionale delle istituzioni e del mercato d'arte – abbia portato ad un notevole incremento di ricerca e di restituzioni, si stima che ad oggi manchino ancora all'appello più di 100.000 opere d'arte e più di un milione di documenti archivistici, libri e manoscritti trafugati dai nazisti. Le recenti Best Practices hanno, inoltre, consapevolmente esteso la definizione del "Nazi-looted art" (si veda sopra), perché si è osservata una crescente necessità di trovare altrettante soluzioni giuste ed eque per i beni artistici che furono venduti sotto pressione o coercizione, anche durante l'esilio in paesi neutrali. Di conseguenza, anche la Svizzera ha deciso nel 2022 di mettere a disposizione fondi pubblici per la ricerca di provenienza e soprattutto nel marzo 2025 ha creato una commissione per la restituzione dei beni trafugati durante il nazismo e fascismo, unendosi così agli altri cinque paesi europei dove commissioni simili furono istituite in seguito alla conferenza di Washington.

A dimostrazione dell'importanza dell'argomento e la necessità di dare finalmente attuazione alle raccomandazioni della Commissione Anselmi del 2001, un primo passo è stato fatto nel 2020, quando il Ministero della cultura ha istituito 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 delle leggi razziali" (D.M. n. n. 323 del 17/07/2020). Il Gruppo è tuttavia del tutto privo di fondi, ricercatori, possibilità di formazione in ricerche di provenienza o addirittura capacità decisionale, e di conseguenza impossibilitato ad affrontare in modo comprensivo ed effettivo i vari aspetti inerenti al tema. Oltre ad avere solo una funzione consultiva in merito a questioni di restituzioni, il suo compito, tra l'altro, non prevede sistematiche ricerche sulla provenienza all'interno delle istituzioni pubbliche, la quale sarebbe invece assolutamente necessaria, vista la dimensione internazionale del traffico di opere d'arte trafugate dai nazisti e poi entrate nelle collezioni tramite acquisizioni dal mercato d'arte o donazioni negli ultimi decenni. Come recentemente evidenziato in un rapporto della World Jewish Restitution Organization e della Conference on Jewish Material Claims Against Germany (pubblicato il 5 marzo 2024), l'Italia è uno dei pochissimi paesi dell'Europa occidentale a non avere ancora fatto progressi sostanziali nell'applicazione dei Principi di Washington di 25 anni fa, a cominciare

da sistematiche ricerche di provenienza nelle proprie collezioni pubbliche, come ribadito anche dalle Best Practices del marzo del 2024.⁷⁸

7. Quale sarebbero i benefici della nuova legge?

L'approvazione della nuova legge, oltre a colmare un notevole vuoto normativo e mettere l'Italia finalmente in regola con i numerosi accordi internazionali siglati tra il 1998 e il 2024, sarebbe prima di tutto un gesto di civiltà, volto a superare le discriminazioni e l'oblio inflitti ai nostri concittadini di origine ebraica non solo dallo Stato fascista ma anche dalla neonata Repubblica. Come sottolineato da Tina Anselmi già a conclusione del Rapporto della Commissione da lei presieduta nel 2001:

«Gli aspetti materiali della spoliazione dei beni degli ebrei e della loro restituzione sono certamente importanti ma essi non ne costituiscono l'aspetto essenziale. Prima di essere un affare di danaro, la spoliazione è stata una persecuzione il cui obiettivo finale era l'annullamento morale e quindi lo sterminio. Nessuna storia saprà raccontare ciò che uomini e donne hanno vissuto quotidianamente con il conseguente peso d'angoscia, di umiliazione e di miseria. Certamente è questo il debito che si deve pagare [...]. Nel nostro caso ciò è avvenuto in attuazione di leggi e di regolamenti discriminatori che hanno violentemente isolato una parte della nostra popolazione per il solo fatto della loro nascita. È questa una vicenda senza precedenti che non deve mai più accadere; che non accadrà se ciascuno di noi, da oggi, non legittimerà in nessun modo la violazione dei diritti umani che devono essere a fondamento della società e delle leggi del nostro Paese».⁷⁹

Ben ventiquattro anni dopo, è finalmente arrivato il momento di mettere in pratica le raccomandazioni della Commissione Anselmi, approvando questo testo di legge e istituendo una Commissione *ad hoc* che possa dimostrare a tutta l'Europa l'impegno dell'Italia nella lotta all'antisemitismo, passato e presente.

78 W. Fisher/R. Weinberger, Holocaust-Era Looted Cultural Property: A Current Worldwide Overview, 05.03.2024, URL: <https://art.claimscon.org/wp-content/uploads/2024/03/4-March-2024-Holocaust-Era-Looted-Cultural-Property-A-Current-Worldwide-Overview.pdf>, pp. 61-65.

79 T. Anselmi, "Introduzione", in Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato le attività di acquisizione dei beni ebraici da parte di organismi pubblici e private, Rapporto generale, p. 9.

8. Quali misure sono state adottate dagli altri paesi europei per affrontare l'argomento?

	Legislazione vigente	Commissione ad hoc	Altri meccanismi e istituzioni	Ricerche di provenienza nei musei principali
AUSTRIA	Legge federale n. 181 del 4/12/1998: (Rückgabe von Kunstgegenständen aus den Österreichischen Bundesmuseen und Sammlungen), modificata con Legge federale n. 117 del 23/11/2009 e più recentemente con Legge federale n. 158 del 22/12/2023	Kommission für Provenienzforschung, e il Kunstrückgabebeirat , attivi dal 1998 (Ministero federale della Cultura)	Israelitische Kultusgemeinde Wien (department for Restitution affairs)	✓
FRANCIA	Decreto n. 778 del 10/9/1999 di istituzione della CIVS, poi sostituito da Decreto n. 11 del 5/1/2024 ; Legge n. 650 del 22/7/2023 (deroga al principio di inalienabilità del demanio pubblico laddove necessario)	Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), attiva dal 1999 (Ministero della Cultura); dal 2024 Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites	Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (Ministero della Cultura)	✓
GERMANIA	Gemeinsame Erklärung del 9/12/1999 e Handreichung del 2001 e del 2007 , riviste e ampliate nella Gemeinsame Handreichung del 16/12/2019 ; Legge Kulturgutschutzgesetz (KGSG) del 6/8/2016 (soprattutto § 13, 44 e 48)	Beratende Kommission , attiva dal 2003 (Ministero federale della Cultura); dal 2025 Beratende Kommission NS-Raubgut	Lost-Art-Database (NB: permette di inserire anche opere attualmente in mano a privati); Stiftung Deutsches Zentrum für Kulturgutverluste (dal 2015); Arbeitsstelle für Provenienzforschung (dal 2018), etc.	✓
ITALIA	[Legge n. 233 del 1997 inadeguata in quanto riguarda solo beni cosiddetti "senza eredi", richiede che gli oggetti debbano essere tutt'ora di chiara provenienza ebraica]	---	Gruppo di Lavoro MiC (senza fondi né potere decisionale, D.M. n. 323 del 17/07/2020); Nucleo Carabinieri TPC	---
PAESI BASSI	Decreto n. WJZ/45374 (8123) del 16/11/2001 , poi modificato con Decreto WJZ/420483 (10207) del 4/7/2012 e Decreto WJZ/27740278 del 15/4/2021	Restitutiecommissie , attiva dal 2001 (Ministero dell'Educazione, della Cultura e della Scienza)	---	✓
REGNO UNITO	Holocaust (Return of Cultural Objects) Act (2009)	Spoilation Advisory Panel , attivo dal 2000 (Dipartimento per la Cultura, Media e Sport)	Central Registry of Information of Looted Cultural Property 1933-1945 (www.lootedart.com)	✓
SVIZZERA	Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe del 22/11/2023	Unabhängige Expertenkommission für historisch belastetes Kulturerbe , attiva dal 19/3/2025	Anlaufstelle Raubkunst (dal 2013)	✓
EU	Accordi internazionali sottoscritti anche dall'Italia (non-binding): Principi di Washington (1998); Risoluzione n. 1205 del Consiglio d'Europa (1999); Dichiarazione di Vilnius (2000); Dichiarazione di Terezin (2009); Best Practices (2024)	n/a	Network of European Restitution Committees on Nazi-Looted Art . Gruppo di lavoro istituito dalle cinque commissioni europee attualmente operative (Germania, Francia, Austria, Paesi Bassi, Regno Unito) nel 2019	n/a



Alcuni recenti casi di restituzione

Jacopo di Arcangelo, detto del Sellaio, *Madonna col Bambino, san Giovannino e due angeli*, 1480-85

Luogo di conservazione: Collezione Cerruti, Castello di Rivoli (Torino)

Tipo di acquisizione: Donazione da Francesco Federico Cerruti nel 2016

Provenienza: Collezione Arens-Unger, Vienna (1936-1942); Galleria Van Diemen-Lilienfeld, New York; Galleria Fischer, Lucerna (1974); Collezione H. Buchardt, Zurigo; Asta Christie's, Londra (1985); Gianfranco Luzzetti, Firenze (1985-1987); Francesco Federico Cerruti, Torino (1987).

Modalità di espropriazione: Confiscato a Anna Unger, figlia di Gustav Arens, dall'agenzia nazista ERR a Vienna nel 1942.

Anno di Restituzione: 2018⁸⁰

Compensazione economica agli eredi di Gustav Arens, il quadro è rimasto al Castello di Rivoli.



Antonio Lonza, *Suonatore di flauto*; Bernhard Fiedler, *Veduta di Gerusalemme*; Johann Christian Kröner, *Il branco di cervi nel bosco*; Anton Windmaier, *Sentiero nella foresta*

Luogo di Conservazione: Museo Civico di Udine

Tipo di acquisizione: Depositato nella collezione del museo dai nazisti il 3/4/1945

Provenienza: Filippo Brunner (1862-1947)

Modalità di espropriazione: Confiscata dalla proprietà di Filippo Brunner, perseguitato razziale, nel 1944.

Anno di restituzione: 2023

Modalità di restituzione: Restituzione agli eredi di F. Brunner, seguita da donazione al Museo.



⁸⁰ <https://www.castellodirivoli.org/comunicato/caso-del-dipinto-del-rinascimento-italiano-saccheggiato-dai-nazisti-trova-risoluzione-nella-collezione-cerruti-al-castello-rivoli/> (ultimo accesso 26/05/25).



Maniera di Andrea della Robbia
Santa Maddalena
 probabilmente XIX secolo

Luogo di Conservazione: Gallerie degli Uffizi

Tipo di acquisizione: Assegnato con D.M. del 01/08/1988.

Provenienza: Kunsthaus A.S. Drey, Monaco (1928-1936) Asta Paul Graupe, Berlino (17/06/1936), Conte Alessandro Contini-Bonacossi, Firenze(1941); Hermann Göring (acquistato da Contini-Bonacossi), Central Collecting Point, Monaco(1945); Riportata in Italia dall'Ufficio recuperi diretto da Rodolfo Siviero (1954).

Modalità di espropriazione: Asta forzata nel contesto delle persecuzioni antisemite naziste, Berlino 1936.

Anno di restituzione: 2020⁸¹

Accordo: Restituzione alla Germania, poi restituzione agli eredi di A.S. Drey.



Alcuni casi ancora da risolvere

Edouard Manet
Ritratto del Signor Arnaud a cavallo
 1875

Luogo di Conservazione: Galleria d'Arte Moderna di Milano

Tipo di acquisizione: Donazione da Nedda Mieli Grassi nel 1958

Provenienza: Max Liebermann, Martha Liebermann (dal 1935), Berlino; Justin Thannhauser, Berlino (1936); Walter Scharff, Monaco/Alessandria (1936); Carlo Grassi, Cairo (1937); donazione della vedova di C. Grassi alla Galleria d'Arte Moderna di Milano (1958).

Modalità di espropriazione: Vendita forzata a causa della persecuzione nazista, 1936.

Anno di restituzione: Da decidersi⁸²

81 https://kunstverwaltung.bund.de/SharedDocs/Provenienzen/DE/6000_6999/6505.html (ultimo accesso 26/05/25).

82 <https://www.lostart.de/en/Verlust/438015> (ultimo accesso il 24/04/25).



Bernardo Zenale
Madonna con Bambino
1505-1510

Luogo di Conservazione: Pinacoteca di Brera, Milano

Tipo di acquisizione: Acquistato negli anni Settanta dal Ministero per i Beni culturali

Provenienza: Federico Gentili di Giuseppe

Modalità di espropriazione: Confiscata dal governo Vichy e battuta all'asta all'Hotel Drouot nel 1941.

Anno di restituzione: Da decidersi⁸³



Vincenzo Foppa
Annunciazione

Luogo di Conservazione: Museo Civico di Crema e del Cremasco

Tipo di acquisizione: Acquistato nel 1941 presso Drouot da un membro della famiglia Stramezzi, poi acquistato nel 2022 dall'Amministrazione Comunale di Crema 'con la collaborazione e il pieno appoggio della Soprintendenza' per il museo civico dagli eredi di Dr. Marina Stramezzi, facendo parte da un gruppo di 61 quadri dalla Collezione Stramezzi.

Provenienza: Federico Gentili di Giuseppe

Modalità di espropriazione: Confiscata dal governo Vichy e battuta all'asta all'Hotel Drouot nel 1941.

Anno di restituzione: Da decidersi



Alessandro Moretto
Portrait of Federigo Martinengo

Luogo di Conservazione: Museo Villa Bassi Rathgeb, Abano Terme

Tipo di acquisizione: Donato alla città di Abano Terme nel 1972 dalla Collezione Dr Roberto Bassi-Rathgeb

Provenienza: Julius Priester, Vienna

Modalità di espropriazione: Confiscato nel 1938 e sequestrato dalla Gestapo in Vienna, poi acquistato da Dr. Bassi-Rathgeb senza alcun passaggio di proprietà intermedio.

Anno di restituzione: Da decidersi

⁸³ <https://artslife.com/2012/04/23/milano-brera-dopo-il-romanino-parte-la-contesa-sulla-madonna-di-zenale/> (ultimo accesso il 15/05/25).

