

Arianna Visconti

Legislazione e prassi italiane in materia di beni culturali tra protezionismo e universalismo

Questioni aperte in materia di restituzione di oggetti sottratti nel periodo coloniale

Abstract: The article opens with a summary of the historical evolution of Italian cultural heritage law to facilitate a better understanding of the reasons underlying its eminently protectionist attitude. It then briefly discusses the factors giving rise to a recent – albeit fairly moderate – shift towards a more solidaristic approach to regulating cultural property, together with the remaining, and significant, legal obstacles to the restitution of objects unlawfully, or at any rate unethically, appropriated during times of colonial occupation. To this effect, two particularly significant cases (the Aksum stele and the Venus of Cyrene) are also briefly analysed. The paper concludes with a discussion of the road still ahead in comparison with the approach taken by other countries.

Keywords: Cultural Property; Colonial Artifacts; Restitution; Italian Cultural Heritage Law; Obstacles to Repatriation; Obelisk of Axum; Venus of Cyrene

1 Breve storia della legislazione italiana dei beni culturali

Un'adeguata comprensione dell'assetto della legislazione italiana dei beni culturali, ivi inclusi gli ostacoli che essa può porre alla restituzione di oggetti acquisiti con modalità che, secondo gli standard contemporanei, risulterebbero illecite, o quanto meno eticamente discutibili, in particolare in relazione a *res* entrate nelle collezioni delle nostre istituzioni culturali in epoca coloniale, richiede preliminarmente una breve ricognizione dell'evoluzione storico-giuridica che ha portato al quadro normativo attuale.

Nel clima di rivalutazione dei lasciti culturali del passato tipico dell'Umanesimo e del Rinascimento, un ruolo di apripista nell'introduzione di prime forme di protezione giuridica strutturata di quello che oggi si suole definire 'patrimonio culturale' spettò allo Stato Pontificio (non a caso, vista la concentrazione, ivi, di ricchezze storico-artisti-

Kontakt: Arianna Visconti, arianna.visconti@unicatt.it

QFIAB 104 (2024) — DOI 10.1515/qfiab-2024-0004

 Open Access. © 2024 bei den Autorinnen und Autoren, publiziert von De Gruyter.  Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

che).¹ Già nel 1462, infatti, Pio II, con la bolla *Cum aliam nostram Urbem*, introdusse un divieto legale di demolire o danneggiare qualsiasi edificio pubblico antico in assenza di specifica autorizzazione. Proibizione poi reiterata da Sisto IV con la bolla *Cum provida* del 1474, con cui veniva altresì proibita la spoliazione fraudolenta e l'alienazione di marmi e altri elementi antichi presenti nelle chiese dei territori pontifici. Nel Diciassettesimo secolo misure legislative analoghe iniziarono a essere adottate anche da altri Paesi, dentro e fuori² i confini della penisola. Qui furono soprattutto alcuni episodi ,traumatici' – come l'aggressiva politica di acquisti condotta da Francesco I di Francia nella Firenze nel Sedicesimo secolo o la vendita, da parte di un impoverito Duca di Mantova e del Monferrato, del corpus principale della collezione Gonzaga a re Carlo I d'Inghilterra, nel 1627 – uniti ai crescenti appetiti manifestati dai collezionisti stranieri, a stimolare l'adozione di varie misure legislative a protezione del patrimonio artistico (anche contemporaneo) e antiquariale locale.³ Così, ad esempio, nel 1602 il Granduca di Toscana emanò un decreto che incaricava l'Accademia del Disegno di esercitare il proprio controllo su tutte le esportazioni di opere d'arte da Firenze, e nel 1686 Papa Innocenzo XI promulgò il c. d. ,Editto Altieri', che introdusse un divieto di esportazione di antichità e opere d'arte dallo Stato Pontificio in assenza di preventiva autorizzazione delle autorità.

Il peggio per gli Stati preunitari, tuttavia, doveva ancora venire. Le campagne napoleoniche segnarono infatti uno dei più grandi saccheggi del patrimonio storico-artistico, con la sistematica spoliazione di monumenti, chiese e musei dei territori sottomessi.⁴ Depredazioni, per altro, per lo più ,legalizzate' a posteriori nei trattati conclusi tra la Francia e i Paesi sconfitti, come ad esempio quello di Tolentino del 19 febbraio 1797.

Fu, per altro, proprio a seguito della sconfitta di Napoleone che si cominciarono ad affermare alcuni principi di diritto fondamentali per la tutela del patrimonio culturale in contesto bellico e di occupazione militare, in particolare divieto di saccheggio e obbligo di restituzione in caso di sua violazione.⁵ Anche se il Congresso di Vienna non

1 Cfr. per tutti Dante Così, *Diritto dei beni e delle attività culturali*, Roma 2008, pp. 35 sg.; Roberto Borio di Tigliole, *La legislazione italiana dei beni culturali*, Milano 2018, pp. 3 sg.

2 In relazione ai quali ultimi si rinvia, per tutti, a Janet Blake, *International Cultural Heritage Law*, Oxford-New York 2015, p. 2.

3 Cfr. diffusamente Francis Haskell, *La dispersione e la conservazione del patrimonio artistico*, in: *Storia dell'arte italiana. Parte III: Situazioni momenti indagini. Vol. III: Conservazione, falso, restauro*, Torino 1981, pp. 5–35, in particolare pp. 6–24; Borio di Tigliole, *La legislazione* (vedi nota 1), pp. 4 sg.

4 Cfr. per tutti Haskell, *La dispersione* (vedi nota 3), pp. 21–28; Roger O'Keefe, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge-New York 2006, pp. 13–16; Margaret M. Miles, *Art as Plunder. The Ancient Origins of Debate About Cultural Property*, Cambridge-New York 2008, pp. 319–348.

5 Cfr. *ex plurimis* O'Keefe, *The Protection* (vedi nota 4), p. 16; Miles, *Art* (vedi nota 4), pp. 329–343; Craig Forrest, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, London-New York 2010, p. 65; Tullio Scovazzi, *La dimensione internazionale della tutela. Principi etici e norme giuridiche in materia di restituzione dei beni culturali*, in: Stefano Manacorda/Arianna Visconti (a cura di), *Beni culturali e*

si occupò direttamente di tali questioni, infatti, le potenze vincitrici si astennero dal razziare le ricchezze storico-artistiche della Francia e agevolarono per quanto possibile la restituzione ai Paesi di origine delle opere loro sottratte. Risultato ottenuto, per lo Stato Pontificio, dalla nota missione di Antonio Canova in Francia, nel 1815, che portò anche, per un'avvertita esigenza di coerenza, alla di poco successiva restituzione all'università di Heidelberg, da parte di Pio VII, di una serie di manoscritti sottratti nel 1622, contribuendo così a confermare tali principi di diritto.⁶ Ma la missione di Canova risulta interessante, per quanto qui rileva, anche perché nello stesso periodo questi, richiesto dal governo britannico di un parere circa l'opportunità o meno di acquisire i fregi del Partenone,⁷ si esprime in favore dell'acquisto,⁸ malgrado le voci fortemente critiche già all'epoca levatesi nel panorama culturale europeo.⁹

Considerato che la posizione della Grecia, sottoposta al dominio dell'Impero Ottomano (che consentì la rimozione), non era troppo dissimile da quella dei territori d'oltremare occupati dalle potenze europee a partire dal Quindicesimo secolo, l'episodio contribuisce a illustrare il progressivo delinearsi di un 'doppio standard' in materia di tutela del patrimonio culturale. Negli stessi decenni in cui venivano gettate le basi di un diritto internazionale umanitario che includesse la proibizione di distruggere e saccheggiare le ricchezze storico-artistiche del nemico, infatti, la nascita e lo sviluppo degli studi 'scientifici' antropologici ed etnografici, a loro volta alimentati dall'espansione coloniale, portarono alla costituzione di grandi collezioni (pubbliche e private) di manufatti 'esotici', per lo più (ri)concettualizzati come *objets d'art* o come 'curiosità', contribuendo a confinare l'applicabilità delle nascenti regole di *jus in bello* ai soli rapporti tra popoli 'civilizzati'.¹⁰

Giunti all'inizio del Diciannovesimo secolo, quasi tutti gli Stati preunitari che non lo avevano fatto in precedenza si dotarono di normative per la conservazione delle

sistema penale, Milano 2013, pp. 69–126, qui pp. 72–76. Per una panoramica dell'attuale quadro del diritto internazionale in materia si rinvia inoltre a Anna Maria Maugeri, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale penale. Crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, Milano 2008; Arianna Visconti, *Problemi e prospettive della tutela penale del patrimonio culturale*, Torino 2023, pp. 18–32.

6 Cfr. in particolare Tullio Scovazzi, *Diviser c'est détruire. Ethical Principles and Legal Rules in the Field of Return of Cultural Property*, in: *Rivista di diritto internazionale* (2011), pp. 341–395, qui pp. 347–350.

7 Sulla vicenda cfr. diffusamente, *ex plurimis*, Christopher Hitchens (a cura di), *The Parthenon Marbles. The Case for Reunification*, London 2008; Alexander Herman, *Restitution. The Return of Cultural Artefacts*, London 2021, pp. 17–29.

8 Cfr. Scovazzi, *Diviser* (vedi nota 6), pp. 350 sg.

9 Cfr. diffusamente Miles, *Art* (vedi nota 4), pp. 307–319.

10 Cfr. Blake, *International* (vedi nota 2), pp. 3 sg. Diffusamente, e criticamente, sulla formazione e concettualizzazione delle grandi collezioni etnoantropologiche occidentali e sul loro futuro cfr. altresì Jos Van Beurden, *Treasures in Trusted Hands. Negotiating the Future of Colonial Cultural Objects*, Leiden 2017; Dan Hicks, *The British Museum. The Benin Bronzes, Colonial Violence and Cultural Restitution*, London 2020.

proprie ricchezze storico-artistiche,¹¹ anche in ragione delle crescenti pressioni esercitate da un turismo d'élite che vedeva nell'Italia un luogo d'elezione non solo per la formazione culturale dei giovani (il c. d. *grand tour*), ma anche per la costituzione di prestigiose collezioni d'arte e antiquariato.¹² Nel conseguente sforzo di contrastare l'impoverimento dell'eredità culturale italiana, un ruolo centrale fu giocato, ancora una volta, dallo Stato Pontificio, in particolare con il c. d. 'Editto Pacca' del 1820.¹³ Questo provvedimento viene ritenuto a buon diritto la prima disciplina organica del patrimonio culturale adottata da uno Stato italiano, dal momento che includeva disposizioni relative alla catalogazione delle opere (in mani sia pubbliche sia private) presenti sul territorio e al loro vincolo, compreso un procedimento di notifica attraverso il quale il singolo bene diveniva oggetto di tutela, nonché previsioni specifiche a protezione del patrimonio librario e archivistico, una disciplina piuttosto dettagliata degli scavi archeologici e disposizioni a tutela delle arti minori, il tutto presidiato da un apparato sanzionatorio piuttosto severo.

Dopo la proclamazione del Regno d'Italia, nel 1861, il percorso di 'fusione' e razionalizzazione delle legislazioni preunitarie fu piuttosto lungo e tormentato, conoscendo anche alcune inversioni di tendenza (di impronta liberale) rispetto alle politiche vincolistiche preunitarie.¹⁴ Tuttavia, il più tradizionale approccio 'protezionistico', connotato, come si è visto, alle origini delle prime disposizioni in materia, alla fine prevalse, con l'adozione, all'inizio del Novecento, dapprima della c. d. 'legge Nasi' (legge 12 giugno 1902, n. 185), istitutiva, tra l'altro, di un catalogo nazionale dei „monumenti e degli oggetti d'arte e d'antichità“, e quindi della più sistematica 'legge Rosadi' (legge 20 giugno 1909, n. 364). Nel frattempo, con legge 27 giugno 1907, n. 386, erano stati istituiti, quali uffici del Ministero dell'Istruzione, le Soprintendenze ai monumenti, le Soprintendenze agli scavi e ai musei archeologici e le Soprintendenze alle gallerie, ai musei medievali e moderni e agli oggetti d'arte (art. 1), impostando così un sistema di controllo e di amministrazione centrale e locale del patrimonio culturale che costituisce tutt'oggi, sia pure con una serie di modifiche intervenute nel frattempo,¹⁵ la spina dorsale del modello italiano di tutela.

11 Cfr. *ex plurimis* Haskell, La dispersione (vedi nota 3), pp. 23–35; Così, Diritto (vedi nota 1), pp. 16 sg. e 35 sg.; Michele Ainis/Mario Fiorillo, L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali, Milano 2015, pp. 167–170; Borio di Tigliole, La legislazione (vedi nota 1), pp. 4–6.

12 Per ulteriori riferimenti, anche alla diaristica di viaggio dell'epoca, cfr. Arianna Visconti, La „pazienza della terra“. Dai percorsi di dominio all'incontro nel cammino. Viaggio letterario nel diritto del patrimonio culturale, in: Arturo Cattaneo/Gabrio Forti/Alessandro Provera (a cura di), Il viaggio letterario della Giustizia. Storie di scoperte, colonizzazioni, migrazioni, turismi, Milano 2020, pp. 215–260, qui pp. 221–232.

13 Cfr. diffusamente Borio di Tigliole, La legislazione (vedi nota 1), pp. 6–9.

14 Cfr. Così, Diritto (vedi nota 1), pp. 39 sg.; Ainis/Fiorillo, L'ordinamento (vedi nota 11), pp. 170–174; Borio di Tigliole, La legislazione (vedi nota 1), pp. 11–17, nonché, diffusamente, Simona Troilo, La patria e la memoria. Tutela del patrimonio culturale nell'Italia unita, Milano 2005.

15 Allo stato attuale, infatti, il sistema conosce, in via ordinaria (Soprintendenze straordinarie sono state istituite, ad es., per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016 nonché per il PNRR), solo le Soprin-

Entro la prima decade del Ventesimo secolo furono dunque stabiliti tutti i principali capisaldi dell'ordinamento italiano dei 'beni culturali',¹⁶ i quali avrebbero continuato a segnare, come si vedrà, seppur con modifiche e attualizzazioni, il perimetro della legislazione successiva.¹⁷ In estrema sintesi, la legge n. 364/1909 conteneva una serie di previsioni in materia, tra l'altro, di inalienabilità dei beni culturali in proprietà pubblica o assimilata (art. 2), di proprietà pubblica *ex lege* di tutti i reperti archeologici, a prescindere dalla titolarità del fondo in cui avvenisse il ritrovamento (art. 15), e di controllo su, e limitazioni all'esportazione di, oggetti d'arte e di antichità (art. 8–10).

L'ascesa del Fascismo portò a un ulteriore rafforzamento della legislazione italiana dei beni culturali, ideologicamente connessa all'importanza, per il governo, del controllo sulla vita culturale del Paese e, in stretta correlazione, dell'esaltazione delle glorie passate in vista della costruzione di un'identità nazionale, 'forte' e funzionale alle ambizioni autoritarie e imperiali del regime.¹⁸ L'intervento più incisivo fu rappresentato dall'adozione, nel 1939, delle c. d. 'leggi Bottai', dedicate, rispettivamente, alla „tutela delle cose di interesse artistico o storico“ (legge 1° giugno 1939, n. 1089) e alla „protezione delle bellezze naturali“ (legge 29 giugno 1939, n. 1497). La nuova normativa, che nei propositi dei suoi ideatori voleva emanciparsi dall'approccio puramente conservativo della legislazione precedente, per assumere una veste più dinamica, di fatto mantenne fermi i capisaldi della legge n. 364/1909 e irrobustì ulteriormente il sistema sanzionatorio, ricorrendo prevalentemente a disposizioni di natura penale, senza per altro lesinare misure amministrative e civili.¹⁹

Questa legislazione sarebbe poi sopravvissuta per oltre cinquant'anni all'adozione della Costituzione Repubblicana che, all'art. 9, proclama il dovere dello Stato italiano di tutelare il „paesaggio“ e il „patrimonio storico e artistico“ della nazione (co. 2), collegato e funzionale a quello, positivo e dinamico, di „promuove[re] lo sviluppo della cultura“ (co. 1).²⁰ Le leggi Bottai rimasero infatti in vigore fino all'adozione, nel 1999, del

tendenze archeologia, belle arti e paesaggio e le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, cui si aggiungono, in pianta stabile, la Soprintendenza speciale per Roma e un'ulteriore, e unica, Soprintendenza nazionale per il patrimonio subacqueo (D. P. C. M. 2 dicembre 2019, n. 169 e successive modifiche – da ultimo D. P. C. M. 15 marzo 2024, n. 57).

16 I termini „patrimonio culturale“ e „beni culturali“ sarebbero in realtà entrati molto più tardi nel linguaggio giuridico italiano, facendo la loro comparsa nel corso dei lavori della c. d. 'Commissione Franceschini' (Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio), istituita nel 1964. Per approfondimenti si rinvia, oltre al fondamentale saggio di Massimo Severo Giannini, I beni culturali, in: Rivista trimestrale di diritto pubblico (1976), pp. 3–38, *ex plurimis* a Sabino Cassese, I beni culturali da Bottai a Spadolini, in: Rassegna degli Archivi di Stato 1–3 (1975), pp. 116–142; Ainis/Fiorillo, L'ordinamento (vedi nota 11), pp. 186–205.

17 Cfr. anche Gian Paolo Demuro, Beni culturali e tecniche di tutela penale, Milano 2002, pp. 3–13.

18 Cfr. per un quadro generale Ainis/Fiorillo, L'ordinamento (vedi nota 11), pp. 48–72, nonché Così, Diritto (vedi nota 1), pp. 40–42.

19 Cfr. Demuro, Beni (vedi nota 17), pp. 3 sg.

20 Sulla rilevanza costituzionale del patrimonio culturale e sull'importanza dell'art. 9 Cost. per l'inquadramento giuridico del concetto di „patrimonio culturale“, si rinvia, *ex multis*, a Sabino Cassese, I beni

Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (D. lgs. 29 ottobre 1999, n. 490).²¹ Per quel che concerne, specificamente, le disposizioni repressivo-penali, queste rimasero sostanzialmente inalterate (malgrado le molte critiche e reiterate richieste di riforma)²² anche nel nuovo millennio, col passaggio al successivo Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42),²³ per altri aspetti certamente innovativo in confronto alla legislazione previgente.

Solo con gli interventi settoriali adottati nel 2009 e, ancor più, con la riforma del 2022 – la quale non è, per altro, intervenuta in alcun modo su impianto e disciplina amministrativa del Codice dei beni culturali – l'ordinamento italiano, principalmente sulla scorta di impulsi internazionali, ha finalmente conosciuto una svolta che, come si dirà, ne intacca l'impronta tradizionalmente ed esclusivamente 'nazionalistica', per segnarne la (parziale) apertura a una disposizione maggiormente solidaristica e autenticamente 'universalistica'.²⁴

culturali. Dalla tutela alla valorizzazione, in: *Giornale di diritto amministrativo* 7 (1998), pp. 673–675; Demuro, Beni (vedi nota 17), pp. 17–59; Chiara Perini, Itinerari di riforma per la tutela penale del patrimonio culturale, in: *Legislazione penale*, 19.2.2018, pp. 1–38, in particolare pp. 5–17 (URL: <https://www.la-legislazione-penale.eu/itinerari-di-riforma-per-la-tutela-penale-del-patrimonio-culturale-chiara-perini/>; ultima data di consultazione di tutti i link: 3.6.2024).

21 Per un'analisi approfondita cfr. Demuro, Beni (vedi nota 17), in particolare pp. 79–329.

22 Tra le più note, quelle espresse da Ferrando Mantovani, Lineamenti della tutela penale del patrimonio artistico, in: *Rivista italiana di diritto e procedura penale* (1976), pp. 55–110, e da Sergio Moccia, Riflessioni sulla tutela penale dei beni culturali, in: *Rivista italiana di diritto e procedura penale* (1993), pp. 1294–1306. Per una sintesi e ulteriori riferimenti cfr. da ultimo Visconti, Problemi (vedi nota 5), in particolare pp. 60–79.

23 Cfr. ad es. Paolo Carpentieri, La tutela penale dei beni culturali in Italia e le prospettive di riforma. I profili sostanziali, in: Manacorda/Visconti (a cura di), Beni culturali (vedi nota 5), p. 33. Più in generale cfr. Adelmo Manna, Introduzione al settore penalistico del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in: id. (a cura di), Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Gli illeciti penali, Milano 2005, pp. 10–17, e (rispetto a profili puntuali) tutti i saggi raccolti in tale volume; Stefano Manacorda, La circolazione illecita dei beni culturali nella prospettiva penalistica. Problemi e prospettive di riforma, in: *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale. Un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Milano 2015, pp. 3–8 (nonché, rispetto a specifiche questioni, gli ulteriori saggi raccolti nello stesso volume); Antonella Massaro, Diritto penale e beni culturali. Aporie e prospettive, in: Ettore Battelli et al., *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma 2017, pp. 186–192; Perini, Itinerari (vedi nota 20), pp. 1–21; Gian Paolo Demuro, I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale. Prime riflessioni sul nuovo titolo VIII-bis, in: *Diritto penale contemporaneo. Rivista trimestrale* 1 (2022), pp. 1–26, qui pp. 7 sg.; Visconti, Problemi (vedi nota 5), pp. 65–74.

24 Come è noto, il c. d. 'universalismo culturale' è stato per lo più evocato a sostegno di posizioni liberistiche in materia di commercio e circolazione internazionale di beni culturali e, in relazione al tema dei beni culturali sottratti illecitamente, o comunque in modo eticamente discutibile, per giustificare la posizione dei c. d. 'musei universali' – tutti, per altro, collocati nei Paesi occidentali – asseritamente in grado di meglio raccogliere, conservare ed esibire l'eredità culturale 'di tutti i popoli'. Ai Paesi vittima di depredazioni, storiche e/o tutt'ora in corso, viene così spesso mossa l'accusa di eccessivo protezionismo, se non di ideologico 'retenzionismo'. Tuttavia, capovolgendo tale prospettiva, è stato anche osservato come un atteggiamento propriamente retenzionista sia piuttosto da ravvisare in quelle istituzioni cul-

2 L'ambivalente rapporto con le fonti internazionali e la lenta evoluzione dell'ordinamento italiano da un approccio nazionalistico a uno solidaristico

A confermare e consolidare l'approccio tradizionalmente protezionistico e nazionalistico dell'Italia alla tutela del patrimonio culturale intervennero del resto, nella prima metà del Novecento, non solo il crescente coinvolgimento del Paese nell'avventura coloniale (in cui la stessa archeologia giocò un ruolo importante nella creazione e nel consolidamento di una nuova identità 'imperiale' italiana)²⁵ e il già richiamato avvento del regime fascista, ma anche ulteriori episodi e fenomeni di effettiva grave depauperazione delle ricchezze storico-artistiche del Paese.

Dal punto di vista storico, non si può sottovalutare l'impatto della Prima e, ancor più, della Seconda Guerra Mondiale. Già nel corso della Grande Guerra, infatti, si registrarono vaste e gravi perdite, legate sia alle operazioni militari, sia ai saccheggi operati tanto dalle truppe occupanti quanto, opportunisticamente, da criminali comuni.²⁶ Ma fu soprattutto il secondo conflitto mondiale a segnare una depredazione senza precedenti del patrimonio storico-artistico italiano, dopo l'8 settembre 1943, a opera dell'occupante tedesco. Centinaia di migliaia di opere d'arte, antichità, beni librari e altri beni

turali indisponibili a rimediare a ingiuste spoliazioni del passato, e come un autentico universalismo culturale richieda a tutti i Paesi un atteggiamento solidale nel garantire, anche attraverso misure legislative, uguale tutela non solo alle proprie ricchezze culturali, ma anche a quelle di tutti gli altri Stati, in particolare i più vulnerabili. Il dibattito sul punto è sterminato; qui si rinvia, *ex multis*, a John H. Merryman, *Two Ways of Thinking About Cultural Property*, in: *American Journal of International Law* 80,4 (1986), pp. 831–853; Geoffrey Lewis, *The 'Universal Museum'. A Case of Special Pleading?*, in: Barbara T. Hoffman (a cura di), *Art and Cultural Heritage. Law, Policy and Practice*, Cambridge-New York 2006, pp. 379–385; Eric A. Posner, *The International Protection of Cultural Property. Some Skeptical Observations*, in: *Chicago Journal of International Law* 8,1 (2007), pp. 213–231; Kimberly L. Alderman, *The Human Right to Cultural Property*, in: *Michigan State International Law Review* 20,1 (2011), pp. 69–81; Neil Brodie, *Problematising the Encyclopedic Museum. The Benin Bronzes and Ivories in Historical Context*, in: Bonnie Effros/Guolong Lai (a cura di), *Unmasking Ideologies. The Vocabulary and Symbols of Colonial Archaeology*, Los Angeles 2018, pp. 61–82; Robert Peters, *Nationalism Versus Internationalism. New Perspectives Beyond State Sovereignty and Territoriality in the Protection of Cultural Heritage*, in: Anne-Marie Carstens/Elizabeth Varner (a cura di), *Intersections in International Cultural Heritage Law*, Oxford-New York 2020, pp. 364–388.

25 Cfr. in particolare Simona Troilo, *Pietre d'oltremare. Scavare, conservare, immaginare l'Impero (1899–1940)*, Roma-Bari 2021.

26 Cfr. diffusamente, anche per ulteriori riferimenti, Paola Callegari/Marco Pizzo (a cura di), *Distruzione e conservazione. La tutela del patrimonio artistico durante la Prima guerra mondiale*, Roma 2006 (MCR. Quaderno 5); Anna Maria Spiazzi/Chiara Rigoni/Monica Pregnolato (a cura di), *La memoria della Prima guerra mondiale. Il patrimonio storico-artistico tra tutela e valorizzazione*, Vicenza 2008. Il *Traité de paix entre les Puissances alliées et associées et l'Autriche*, siglato a Saint-Germain-en-Laye il 10 settembre 1919 (URL: <https://archive.org/details/traitedepaixent00puis/page/68/mode/2up>) obbligò del resto l'Austria a vaste restituzioni di beni culturali all'Italia (artt. 191–196).

di vario interesse culturale furono sistematicamente prelevati da musei e depositi, collezioni pubbliche e private, chiese e monumenti, ecc., e trasportati in Germania e in Austria.²⁷ Anche se molti furono restituiti alla fine delle ostilità, ricerca e recupero di ampie porzioni di questo immenso patrimonio trafugato rimangono in corso quasi ottant'anni dopo.²⁸

È di tutta evidenza come tali drammatiche esperienze storiche non potessero che confermare e, anzi, rafforzare la percezione e autopercezione dell'Italia come 'vittima eccellente' di depredazioni culturali. E analogo effetto non poteva e non può che avere il mai risolto problema del traffico illecito. Una stima accurata della sua portata è resa impossibile dalla tipica natura 'sommersa' di questi reati, sempre difficili da scoprire,²⁹ ancor più in un Paese dal patrimonio culturale così enorme e così disseminato. Le statistiche criminali ufficiali pubblicate annualmente dal Comando dei Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale³⁰ documentano solo la proverbiale 'punta dell'iceberg', ovvero quella frazione di reati di cui giunge notizia all'amministrazione della giustizia, e tuttavia rivelano una dimensione null'affatto trascurabile del fenomeno. Se poi si considerano le dimensioni quasi 'industriali' di numerosi episodi venuti alla luce (tra i quali il più famoso rimane il c. d. 'scandalo Medici'),³¹ in cui singoli intermediari internazio-

27 Cfr. diffusamente Rodolfo Siviero, *L'arte e il nazismo. Esodo e ritorno delle opere d'arte italiane, 1938–1963*; Firenze 1984; Lynn H. Nicholls, *The Rape of Europa. The Fate of Europe's Treasures in the Third Reich and the Second World War*, New York 1995, pp. 229–273; Sergio Rizzo, *Un milione di opere d'arte rubate e mai più ritrovate*, in: *Corriere della Sera* – Sette, 29.7.2013 (in riferimento a un memoriale inedito di Massimo Baistrocchi, responsabile dell'ufficio preposto al recupero dei beni culturali scomparsi presso il Ministero degli Esteri). In relazione ai beni culturali sottratti a cittadini e associazioni private, si noti che, benché la confisca nei confronti degli individui di religione ebraica fosse iniziata già prima dell'occupazione nazista della penisola, con l'adozione delle leggi razziali italiane a partire dal 1938, il saccheggio – in particolare del patrimonio librario, degli arredi sacri e degli oggetti di culto delle comunità e delle istituzioni culturali israelitiche nei territori sotto il controllo tedesco, oltre che degli stessi depositi di opere d'arte e beni culturali precedentemente sequestrati agli ebrei – precipitò a seguito dell'occupazione stessa (per altro con la frequente collaborazione di soggetti italiani): cfr. diffusamente 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) (URL: https://web.archive.org/web/20190331192831/http://presidenza.governo.it/DICA/7_ARCHIVIO_STORICO/beni_ebraici/index.html).

28 Cfr. ad esempio Fabio Isman, *Gli ultimi prigionieri di guerra*, in: *Il giornale dell'arte*, 11.1.2021.

29 In tema si rinvia, anche per una panoramica delle tecniche utilizzate per stimare la dimensione reale del fenomeno, *ex multis* a Neil Brodie/Jessica Dietzler/Simon Mackenzie, *Trafficking in Cultural Objects. An Empirical Overview*, in: Manacorda/Visconti, *Beni culturali* (vedi nota 5), pp. 19–30; Visconti, *Problemi* (vedi nota 5), pp. 124–133.

30 Le relazioni per gli anni 2015–2023 sono consultabili sul sito del Ministero della Cultura (URL: <https://www.beniculturali.it/comando-carabinieri-tutela-del-patrimonio-culturale>). Per un'analisi si veda, da ultimo, Lorenzo Natali, *Patrimonio culturale e immaginazione criminologica*, in: *Circolazione* (vedi nota 23), pp. 31–82, qui pp. 38–49.

31 Cfr. *ex plurimis* Peter Watson/Cecilia Todeschini, *The Medici Conspiracy. The Illicit Journey of Looted Antiquities. From Italy's Tomb Raiders to the World's Greatest Museum*, New York 2007.

nali sono stati colti in possesso di decine di migliaia di reperti illecitamente scavati ed esportati, risulta innegabile la perdurante vulnerabilità dell'Italia a gravissime forme di depauperamento ed, esportazione involontaria' del suo patrimonio culturale.

Il che ne spiega anche la storica propensione sia a partecipare attivamente alla negoziazione di, sia a ratificare con una certa sollecitudine, tutti i principali trattati internazionali finalizzati alla protezione del patrimonio culturale, dalla Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (ratificata con legge 7 febbraio 1958, n. 279),³² fino alla recentissima Convenzione penale del Consiglio d'Europa (ratificata con legge 21 gennaio 2022, n. 6).³³

Tuttavia, come ciascuno Stato implementi in concreto le Convenzioni di cui si rende parte può essere altrettanto indicativo della scelta di ratificare o meno. In particolare, le modalità di attuazione degli artt. 3 e 7(b)(i) della Convenzione UNESCO del 1970 sulla circolazione dei beni culturali³⁴ possono considerarsi una ,cartina di tornasole' dell'atteggiamento più o meno ,solidaristico' o, al contrario, ,nazionalistico' adottato dai vari Stati. Trascurando qui i problemi di adesione solo formale da parte di molti contraenti,³⁵ ci interessa soprattutto il confronto tra quei Paesi – come ad esempio Canada, Australia e, più recentemente, Francia e Germania – che hanno scelto, da subito o nel corso del tempo, di dotarsi di paralleli reati volti a prevenire e sanzionare, in egual misura, da un lato l'esportazione illecita (i. e., compiuta in violazione della normativa interna in materia di controlli e restrizioni all'uscita di beni culturali) e, dall'altro, l'importazione illecita (i. e. relativa a beni esportati in violazione della normativa vincolistica di altro Stato), e quelli che hanno invece introdotto o mantenuto solo disposizioni a contrasto dell'esportazione clandestina.³⁶ Tra questi rientra proprio l'Italia, malgrado abbia ratificato la convenzione in parola già nel 1975 (con la legge 30 ottobre, n. 873). Fino al

³² Cfr. per tutti O'Keefe, *The Protection* (vedi nota 4), pp. 92–201; Maugeri, *La tutela* (vedi nota 4), pp. 25–41; Forrest, *International* (vedi nota 5), pp. 78–108.

³³ Council of Europe Convention on Offences Relating to Cultural Property, adottata a Nicosia il 19.5.2017, in vigore dal 1.4.2022. Cfr. per tutti Elisabetta Mottese, *La lotta contro il danneggiamento e il traffico illecito di beni culturali nel diritto internazionale*, Torino 2020, pp. 28–180; Visconti, *Problemi* (vedi nota 5), pp. 53–55, 95–97, e 219–375; Andrea Perruccio, *Nicosia chiama, Italia risponde. I nuovi reati contro il patrimonio culturale, tra vincoli convenzionali, riserva di codice e vincoli di realtà*, in: *Lexambiente* 3 (2022), pp. 1–22, online (URL: <https://www.lexambientetrimestrale.it/index.php/it/2022-3/nicosia-chiama-italia-risponde-i-nuovi-reati-contro-il-patrimonio-culturale-tra-vincoli-convenzionali-riserva-di-codice-e-vincoli-di-realta>).

³⁴ Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, adottata a Parigi il 14.11.1970, in vigore dal 24.4.1972. Cfr. diffusamente Patrick J. O'Keefe, *Commentary on the UNESCO 1970 Convention*, Leicester 2007; Forrest, *International* (vedi nota 5), pp. 166–196.

³⁵ Su cui si rinvia, per tutti, a O'Keefe, *Commentary* (vedi nota 34), in particolare pp. 107–123 e 129–143; Forrest, *International* (vedi nota 5), pp. 191–196; Arianna Visconti, *Laundering Illicitly Trafficked Cultural Property and Criminal Law Control Over the Import and Export of Artworks and Antiquities*, in: *LawArt* 4 (2023), pp. 189–248, qui pp. 193–195 e 203–218.

³⁶ Cfr., da ultimo, Visconti, *Laundering* (vedi nota 35), pp. 218–222.

2022, infatti, il nostro Paese, da sempre attento a presidiare con sanzioni sia penali sia amministrative qualsiasi infrazione della disciplina dell'esportazione dei beni culturali,³⁷ è rimasto sostanzialmente sprovvisto di regole in materia di importazione (fuorché a tutela dell'importatore stesso).³⁸ Benché, all'atto pratico, le autorità italiane (a cominciare dai citati Carabinieri TPC) abbiano sempre garantito la massima collaborazione possibile alle richieste di indagine e recupero provenienti da altri Stati contraenti,³⁹ tale strutturazione formale dell'ordinamento interno segnala comunque, data la natura espressiva delle scelte normative (specie penali),⁴⁰ il lungo perdurare di un atteggiamento fortemente 'autoreferenziale' da parte del nostro Paese.

Le prime, parziali incrinature si sono registrate all'inizio del nuovo millennio, a seguito della ratifica di ulteriori strumenti internazionali. Complice il più generale mutamento nell'atteggiamento della comunità degli Stati, sempre più preoccupata delle possibili interazioni tra traffico di beni culturali e forme di criminalità organizzata o terroristica, le pressioni per una più stringente e più uniforme regolamentazione, e per maggiori controlli non solo all'uscita, ma anche all'ingresso, di questi beni in ciascuno Stato hanno iniziato ad aumentare.⁴¹

Così, la legge 16 aprile 2009, n. 45, di ratifica e attuazione del Secondo Protocollo (adottato nel 1999) della citata convenzione dell'Aja,⁴² ha non solo implicato l'introduzione di nuovi reati riferiti a offese al patrimonio culturale commesse nel corso di conflitti armati o missioni internazionali, ma ne ha previsto l'applicabilità ad aggressioni sia a beni (anche allogeni) presenti nel territorio dello Stato, sia a quelli situati in territorio estero (art. 6).⁴³ Nello stesso anno, la legge 23 ottobre, n. 157, di ratifica ed

37 Per una discussione dettagliata di queste fattispecie e delle loro (minime) modifiche nel corso dei decenni si rinvia, *ex plurimis*, a Gian Paolo Demuro, Commento al D. lgs. 22.1.2004, n. 42 Parte quarta, in: La legislazione penale (2004), pp. 425–471, qui pp. 439 sg. e 456–459, e da ultimo a Visconti, Problemi (vedi nota 5), pp. 263–274.

38 L'art. 72 c.b.c. prevede infatti la facoltà, per l'importatore, di richiedere la certificazione del bene come lecitamente importato, il che garantisce che questo non possa essere assoggettato ai controlli e vincoli possibili, invece, per oggetti riconducibili al patrimonio nazionale. Cfr. diffusamente, da ultimo, Visconti, Problemi (vedi nota 5), pp. 261 sg.

39 Cfr. per tutti Scovazzi, Diviser (vedi nota 6), p. 183, oltre alle relazioni annuali sull'attività operativa del Nucleo citate supra (vedi nota 30), che individuano puntualmente le restituzioni ad altri Stati, nonché le operazioni di cooperazione investigativa internazionale.

40 Cfr. per tutti Joel Feinberg, The Expressive Function of Punishment, in: The Monist 49,3 (1965), pp. 397–423.

41 Per maggiori dettagli e ulteriori riferimenti si rinvia, da ultimo, a Arianna Visconti, Trafficking in Cultural Property. An Evolving International Legal Framework, in: Vincenzo Militello/Alessandro Spina (a cura di), The Challenges of Illegal Trafficking in the Mediterranean Area, Cham 2023, pp. 227–261, qui pp. 234–256.

42 Su cui si vedano per tutti, diffusamente, O'Keefe, The Protection (vedi nota 4), pp. 236–301; Maureri, La tutela (vedi nota 4), pp. 57–89; Forrest, International (vedi nota 5), pp. 110–127.

43 Questi ultimi risultano sempre perseguibili ove commessi da un cittadino italiano, e perseguibili a condizione che l'autore si trovi nel territorio dello Stato ove commessi dallo straniero. Sulla normativa

esecuzione della Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo,⁴⁴ ha visto l'introduzione della prima fattispecie penale in materia di importazione mai conosciuta dall'ordinamento italiano, per quanto confinata a beni archeologici illecitamente recuperati in acque internazionali (art. 10, co. 7).⁴⁵

Ma la vera svolta si è avuta con la legge 9 marzo 2022, n. 22 che, nel quadro di una complessiva riforma dei delitti contro il patrimonio culturale, mirante a rafforzare la tutela penale di quest'ultimo anche grazie alla valenza simbolica della loro ricollocazione all'interno del Codice penale,⁴⁶ ha introdotto un'inedita fattispecie di importazione illecita di beni culturali. Il nuovo art. 518 *decies* c. p., infatti, punisce l'introduzione nel territorio dello Stato di beni culturali provenienti da delitto (ovunque commesso), oppure frutto di ricerche archeologiche non autorizzate ai sensi della normativa del Paese di origine o anche semplicemente esportati in violazione della legislazione di tale Stato.⁴⁷ Nato dall'esigenza di dare attuazione agli impegni assunti con la ratifica della citata Convenzione CoE del 2017⁴⁸ e, contestualmente, agli obblighi derivanti dal recente Regolamento n. 880 del 2019 in materia di importazione nel territorio dell'Unione Europea di beni provenienti da Paesi terzi,⁴⁹ il nuovo reato, pur non parificando completamente, dal punto di vista del trattamento sanzionatorio, importazione ed esportazione illecite (la seconda delle quali risulta ancora punita, nel complesso, più severamente), segna indubbiamente un'importante svolta in senso 'solidaristico' nel complessivo impianto della legislazione italiana dei beni culturali, estendendo l'ambito di tutela al patrimonio culturale di tutti i Paesi e segnando l'espresso e inequivoco rico-

in questione si rinvia diffusamente a Anna Maria Maugeri, La tutela dei beni culturali nell'ambito dei conflitti armati: la L. 16.4.2009 n. 45, in: La legislazione penale 30,1 (2010), pp. 5–24.

44 Su cui si rinvia, per tutti, a Forrest, International (vedi nota 5), pp. 287–361, e a Patrick J. O'Keefe, Shipwrecked Heritage. A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage, Leicester 2014.

45 Per maggiori dettagli cfr. Visconti, Problemi (vedi nota 5), pp. 295 sg.

46 Sulla riforma si vedano diffusamente, *ex plurimis*, Demuro, I delitti (vedi nota 23), pp. 8–23; Luca Ramacci, Primo rapido sguardo d'insieme sulla legge 9 marzo 2022, n. 22 in tema di reati contro il patrimonio culturale, in: Lexambiente 1 (2022), pp. 105–150, online (URL: <https://www.lexambientetrimestrale.it/index.php/it/2022-1/primo-rapido-sguardo-dinsieme-sulla-legge-9-marzo-2022-n-22-in-tema-di-reati-contro-il-patrimonio-culturale>); Ugo Santoro, La riforma dei reati contro il patrimonio culturale: commento alla L. n. 22 del 2022, in: Diritto penale e processo 28,7 (2022), pp. 872–886; Visconti, Problemi (vedi nota 5), pp. 74–79 e 165–405.

47 Per maggiori dettagli si rinvia, per tutti, a Demuro, I delitti (vedi nota 23), p. 14; Ramacci, Primo (vedi nota 46), p. 123; Santoro, La riforma (vedi nota 46), pp. 879 sg.; Visconti, Problemi (vedi nota 5), pp. 275–279.

48 Vedi supra nota 33.

49 Su cui si vedano, per tutti, Hanna Schreiber, Regulation (EU) 2019/880 and the 1970 UNESCO Convention – A Note on the Interplay between the EU and UNESCO Import Regimes, in: Santander Art & Culture Law Review 7,2 (2021), pp. 173–182; Tamás Szabados, The EU Regulation on the Import of Cultural Goods. A Paradigm Shift in EU Cultural Property Legislation?, in: Croatian Yearbook of European Law and Policy 18,1 (2022), pp. 1–23; Visconti, Problemi (vedi nota 5), pp. 275–281.

noscimento del diritto di ciascuno Stato a disciplinare l'uscita di tali *res* dal proprio territorio e ottenere l'*enforcement* di tali regole dallo Stato italiano.

3 I beni culturali ,acquisiti' nel periodo coloniale: i principali ostacoli giuridici (e non) alla loro restituzione

L'avventura coloniale italiana, benché più circoscritta e tardiva di quella degli altri Paesi europei, non fu meno sanguinosa,⁵⁰ e non ha mancato di lasciare un'eredità irrisolta nelle vie e nelle piazze delle nostre città, così come nelle collezioni delle nostre istituzioni culturali.⁵¹ A differenza che in altri Paesi dalla lunga storia coloniale (in particolare Francia, Germania, Olanda e Belgio),⁵² o comunque interessati fortemente dal commercio di beni coloniali (come la Svizzera),⁵³ tuttavia, il dibattito circa il se, quando e come „decolonizzare il patrimonio“⁵⁴ culturale italiano rimane per lo più ancora confinato a una cerchia di specialisti e non ha finora condotto a mettere in discussione quegli aspetti dell'attuale assetto normativo che pongono ostacoli all'eventuale volontà di restituire *res* acquisite in violazione di fondamentali principi giuridici o, quanto meno (considerato anche il principio di irretroattività che governa ogni ramo del diritto, incluso quello internazionale umanitario),⁵⁵ etici oggi comunemente riconosciuti.

50 A parte il piccolo possedimento di Tientsin, in Cina, acquisito all'esito della c. d. rivolta dei Boxer, nel 1902, e i falliti tentativi di espansione nei Balcani durante i due conflitti mondiali, l'occupazione coloniale italiana fu confinata al Corno d'Africa e alla Libia. Iniziata nella seconda metà del Diciannovesimo secolo, giunse al termine col Trattato di Pace del 1947, con cui l'Italia rinunciò a tutti i suoi possedimenti coloniali. In tema si rinvia, *ex plurimis*, a Alberto Sbacchi, *Il colonialismo italiano in Etiopia. 1935–1940*; Milano 1980; Angelo Del Boca, *Italiani, brava gente? Un mito duro a morire*, Vicenza 2005, pp. 73–236; Giampaolo Calchi Novati, *L'Africa d'Italia. Una storia coloniale e postcoloniale*, Roma 2011; Nicola Labanca, *La guerra italiana per la Libia*, Bologna 2012.

51 Cfr. per tutti Maria Pia Guermandi, *Decolonizzare il patrimonio. L'Europa, l'Italia e un passato che non passa*, Roma 2021, in particolare pp. 55–81 e 176–205.

52 Vedi *infra*. Per una panoramica aggiornata si rinvia, *ex plurimis*, a Alessandro Chechi, *The Settlement of International Cultural Heritage Disputes*, Oxford-New York 2014; Herman, *Restitution* (vedi nota 7), pp. 30–56; Carsten Stahn, *Confronting Colonial Objects. Histories, Legalities, and Access to Culture*, Oxford-New York 2023, in particolare pp. 345–536; nonché a Evelien Campfens/Surabhi Ranganathan (a cura di), *Colonial Loot and Its Restitution. Current Developments and New Prospects For Law*, in: *Santander Art & Culture Law Review* 8,2 (2022), pp. 12–20.

53 Da ultimo, il Consiglio Federale ha istituito una Commissione indipendente per il patrimonio culturale storicamente problematico (i. e. beni sottratti in epoca nazista e beni coloniali): si veda l'Ordinanza 444.21 del 23 novembre 2023 (URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2023/742/it>).

54 Vedi *supra*, nota 51.

55 Il principio di irretroattività garantisce a ciascun soggetto dell'ordinamento la conoscibilità anticipata delle implicazioni legali delle proprie decisioni e azioni, nonché la certezza dei rapporti giuridici. A

Dal punto di vista dell'attuale ordinamento dei beni culturali, la restituzione di oggetti di provenienza 'discutibile' entrati a far parte di collezioni pubbliche, o comunque in proprietà dello Stato, è resa problematica da alcune disposizioni di diritto pubblico interno,⁵⁶ che proveremo a illustrare qui brevemente anche attraverso gli emblematici casi relativi alla stele di Aksum⁵⁷ e alla c. d. 'Venere di Cirene'.⁵⁸ Va fin d'ora premesso, tuttavia, che questi stessi casi dimostrano come quelli legali non siano affatto gli unici (né i principali) ostacoli alla riparazione dei torti coloniali, e siano anzi a loro volta legati a problematiche più ampie, cui non si potrà in questa sede che limitarsi ad accennare.

Dal punto di vista degli ostacoli giuridici alla restituzione, quello principale è posto dalle regole in materia di inalienabilità dei beni culturali in proprietà pubblica.⁵⁹ Beni culturali immobili e raccolte di musei, pinacoteche, archivi e biblioteche appartenenti allo Stato, alle Regioni e agli altri enti pubblici territoriali, nonché singoli beni rientranti in dette raccolte, costituiscono il c. d. demanio culturale. Come tali non possono essere venduti, ceduti o altrimenti fatti oggetto di diritti reali a favore di terzi (art. 822 c.c.; artt. 53 e 54, co. 1 e co. 2, lett. c c.b.c.). Sono del pari, cautelativamente, inalienabili (art. 54, co. 2, lett. a c.b.c.) i singoli beni appartenenti allo Stato, alle Regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché a ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro (inclusi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti), purché

livello interno, è sancito in termini generali dall'art. 11 disp. prel. c.c. e, nella sua inderogabilità rispetto alle disposizioni penali, dall'art. 25, co. 2 Cost. A livello internazionale, oltre a potersi considerare regola consuetudinaria, è sancito dall'art. 28 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. In materia di beni culturali, i trattati che toccano questioni di restituzione, lungi dal derogare a tale principio, affermano espressamente la propria irretroattività (si vedano l'art. 7 della Conv. UNESCO del 1970, citata, e l'art. 10 della convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni rubati o illecitamente esportati). Cfr. per tutti Chechi, *The Settlement* (vedi nota 52), pp. 102–106 e 118.

⁵⁶ Nel caso di beni in proprietà privata, ulteriori e diversi problemi nascono dalla disciplina civilistica relativa all'acquisto di beni *a non domino*, molto favorevole per l'acquirente 'di buona fede'. Su tale questione si rinvia, da ultimo, a Giuditta Giardini, *Taming the Italian 'Trojan Horse': The A Non Domino Sales of Cultural Objects*, in: *Uniform Law Review* 28,1 (2023), pp. 1–19.

⁵⁷ Per una trattazione dettagliata di questo caso si rinvia fin d'ora, *ex multis*, a Richard Pankhurst, *Ethiopia, the Aksum Obelisk, and the Return of Africa's Cultural Heritage*, in: *African Affairs* 98,391 (1999), pp. 229–239; Tullio Scovazzi, *La restituzione dell'obelisco di Axum e della Venere di Cirene*, in: *Rivista di diritto internazionale privato e processuale* 45,3 (2009), pp. 555–566.

⁵⁸ Per una trattazione più dettagliata di questo caso si rinvia fin d'ora, *ex plurimis*, a Alessandro Chechi, *The Return of Cultural Objects Removed in Times of Colonial Domination and International Law. The Case of the Venus of Cyrene*, in: *Italian Yearbook of International Law* 18,1 (2008), pp. 159–181; Scovazzi, *La restituzione* (vedi nota 58); Simona Troilo, *Casta e bianca. La Venere di Cirene tra Italia e Libia (1913–2008)*, in: *Memoria e Ricerca. Rivista di storia contemporanea* 1 (2018), pp. 133–156.

⁵⁹ Per maggiori dettagli si rinvia, *ex multis*, a Diego Vaiano, *L'ordinamento dei beni culturali*, in: Alessandro Crosetti/Diego Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino 2014, pp. 3–182, qui pp. 79–93; Fabio Dell'Aversana, *La circolazione dei beni culturali*, in: Maria Agostina Cabiddu/Nicola Grasso (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino 2021, pp. 113–131, qui pp. 113–119; Visconti, *Problemi* (vedi nota 5), pp. 248–252.

opera di autore non più vivente e non risalenti a oltre settant'anni (cioè non qualificabili come ,arte contemporanea'), il cui interesse culturale non sia mai stato negativamente verificato ai sensi dell'art. 12 c.b.c. (essendo in tal caso l'interesse legislativamente presunto, e protetto, fino, appunto, a verifica negativa), e così pure gli archivi e i singoli documenti di altri enti e istituti pubblici (art. 54, co. 2, lett. c c.b.c.). Infine, va precisato che le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, sono *ex lege* proprietà dello Stato, rientrando, se immobili, nel demanio culturale, e se mobili, nel patrimonio indisponibile (art. 91 c.b.c.; artt. 822 e 826 c.c.).

Restituzioni puramente ,funzionali', nella forma di prestiti e permessi di esportazione temporanei, sono, naturalmente, possibili,⁶⁰ ma, come è noto, raramente sono considerate ,giuste' e soddisfacenti, in particolare dalla parte richiedente. Esistono, tuttavia, alcuni spiragli che già oggi possono consentire, seppur in specifiche e molto ristrette circostanze, la restituzione ,piena' di un bene culturale – operazione che per definizione ne implica l'alienazione.

In primo luogo, anche laddove il bene sia in proprietà pubblica (o assimilata: enti senza fine di lucro), questo potrà essere ceduto ove una verifica amministrativa del suo rilievo culturale, ai sensi dell'art. 12 c.b.c., dia esito negativo. Nell'esercizio della discrezionalità tecnica che caratterizza la pubblica amministrazione in relazione ai provvedimenti di vincolo⁶¹ è dunque possibile – per quanto, va detto, alquanto improbabile – che un oggetto coloniale, di valore culturale per la comunità d'origine, non sia inquadrato quale significativa „testimonianza avente valore di civiltà“ (art. 2, co. 2 c.b.c.) in relazione al patrimonio culturale nazionale. Poiché la *res* cesserebbe, a questo punto, di essere ,bene culturale' in senso giuridico, la sua estromissione da tutte le disposizioni di tutela ne implicherebbe la piena alienabilità ai sensi dell'art. 54, co. 2, lett. a c.b.c.⁶²

Inoltre, in relazione (ai beni immobili diversi da quelli elencati nell'art. 54 c.b.c. e) ai beni mobili in proprietà pubblica o assimilata il cui interesse culturale sia stato positivamente verificato (il che ne comporta il definitivo assoggettamento alle disposizioni legislative di tutela), è comunque possibile un'alienazione – e dunque, in ipotesi di beni coloniali, una restituzione alla comunità di origine – purché questa sia preventivamente autorizzata dal Ministero (il quale, nel caso, darà anche prescrizioni per l'adeguata con-

⁶⁰ Si vedano gli artt. 48, 66, 67 e 71 c.b.c. L'autorizzazione al prestito e all'esportazione temporanea è subordinata alle esigenze di conservazione e fruizione pubblica del bene e all'assicurazione dell'integrità e sicurezza dello stesso; in particolare, l'esportazione temporanea è comunque vietata non solo per beni suscettibili di subire danni nel trasporto o nella permanenza in condizioni ambientali sfavorevoli, ma anche per tutti quelli che costituiscono il fondo principale di una sezione di un'istituzione culturale; infine, tali uscite temporanee, anche quando concesse sulla base di un accordo culturale con un'istituzione straniera, non possono superare la durata complessiva di otto anni, anche in caso di rinnovo dell'accordo (il termine ordinario essendo invece di appena diciotto mesi).

⁶¹ Cfr. da ultimo Cons. Stato, I, 30 novembre 2020, n. 1958; Cons. Stato, VI, 30 agosto 2023, n. 8074.

⁶² Vedi supra, nota 59.

servazione della *res*). Tale autorizzazione è tuttavia concedibile solo a condizione che dall'alienazione non derivi danno alla conservazione e alla pubblica fruizione della *res* e che, ove il bene appartenga allo Stato, a una Regione o a un altro ente pubblico territoriale, questo non presenti interesse per le raccolte pubbliche (art. 56 c.b.c.).⁶³ Si tratta, all'evidenza, di un cumulo di condizioni alquanto stringente, che rende comunque difficoltosa – e quindi poco probabile – una restituzione per questa via.

Più agevole si presenta – almeno nel dettato normativo – la restituzione di oggetti coloniali ove l'Italia vi sia obbligata dal diritto internazionale, vuoi consuetudinario, vuoi in forza di accordi bilaterali o multilaterali. Secondo il disposto della Costituzione – che prevale, nella gerarchia delle fonti, su qualsiasi disposizione di legge ordinaria – „l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute“ (art. 10 Cost.) e la potestà legislativa dello Stato è subordinata agli „obblighi internazionali“ (art. 117, co. 1 Cost.). Ed è, in effetti, sugli obblighi assunti col Trattato di Pace del 1947⁶⁴ che si è fondata la restituzione all'Etiopia della stele di Aksum,⁶⁵ prelevata nel 1937, a seguito dell'occupazione di quel Paese nel corso della seconda guerra italo-etiopica, per essere collocata di fronte all'appena costituito Ministero per le Colonie.

Il fatto, tuttavia, che tale trattato prevedesse la restituzione „entro diciotto mesi“ dalla sua entrata in vigore di „tutte le opere d'arte, gli archivi e oggetti di valore religioso o storico appartenenti all'Etiopia od ai cittadini etiopici e portati dall'Etiopia in Italia dopo il 3 ottobre 1935“ (art. 37), e che siano invece occorsi sessant'anni e altri tre accordi⁶⁶ tra i due governi per arrivare all'effettiva ri-erezione dell'obelisco nel suo sito originario, nel 2008 (per non parlare della mancata restituzione di molti altri beni culturali sottratti all'Etiopia e oggetto del Trattato),⁶⁷ ben illustra i molteplici ostacoli *extragiuridici* – politici, culturali, sociali⁶⁸ – che possono porsi anche a fronte di una situazione legale semplice e lineare.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Trattato di pace con l'Italia, 10 febbraio 1947, 49 UNTS 747, Sezione VII – Etiopia.

⁶⁵ Vedi supra, nota 57.

⁶⁶ Accordo fra l'Italia e l'Etiopia, con Annessi e Note, per il regolamento delle questioni economiche e finanziarie derivanti dal Trattato di pace, concluso in Addis Abeba il 5 marzo 1956 (ordine di esecuzione con D. P. R. 15 giugno 1956, n. 643); dichiarazione congiunta italo-etiopica sull'importanza della restituzione dell'obelisco di Axum, Roma, 4 marzo 1997; memorandum d'intesa sul trasferimento e la consegna dell'Obelisco di Axum, Roma, 18 novembre 2004.

⁶⁷ Cfr. in particolare Pankhurst, *Ethiopia* (vedi nota 57), p. 237. Un altro oggetto di enorme importanza simbolica per l'Etiopia, il Leone di Giuda, fu a sua volta restituito ben ventidue anni dopo il termine concordato.

⁶⁸ Per una sintesi delle molte (e infondate) obiezioni alla restituzione emerse nel dibattito sia parlamentare sia mediatico si veda Luca Acquarrelli, *Sua altezza imperiale. L'obelisco di Axum tra dimenticanza e camouflage storico*, in: Zapruder, *Storie in movimento* 8,23 (2010), pp. 59–73, oltre agli autori citati supra (nota 57).

Ancor più emblematica è la vicenda della restituzione della statua di Venere (copia romana di un originale greco) rinvenuta da truppe italiane in Libia nel 1913, nel corso dell'occupazione militare della Cirenaica, e portata in Italia nel 1915, per essere poi esposta al Museo Nazionale Romano.⁶⁹ In questo caso la prima richiesta di restituzione fu presentata nel 1989, parecchi decenni dopo la perdita della colonia nordafricana. I negoziati culminarono, il 4 luglio 1998, in una dichiarazione congiunta con la quale l'Italia si impegnava alla restituzione di tutti i manoscritti, manufatti e reperti archeologici acquisiti durante e dopo la colonizzazione della Libia (previsione analoga sarebbe poi stata inserita nel Trattato di cooperazione siglato nel 2008 tra i due Paesi).⁷⁰ La statua fu individuata come bene da restituire dalla Commissione italo-libica nel dicembre 2000; il Ministero per i Beni e le Attività Culturali procedette quindi, con Decreto del 1° agosto 2002, a trasferire la Venere dal demanio al patrimonio (disponibile) dello Stato, „in vista del trasferimento della scultura presso gli istituti museali della Repubblica della Libia, ritenuta l'opportunità sotto il profilo scientifico e culturale di procedere ad una collocazione del reperto presso il contesto originario di appartenenza“. La scultura sarebbe però stata effettivamente restituita solo nell'agosto 2008, poiché il provvedimento fu impugnato presso gli organi di giustizia amministrativa da Italia Nostra, una delle principali associazioni di cittadini statutariamente dedicate alla tutela del patrimonio culturale nazionale. A risultare di interesse in questa sede sono sia le argomentazioni proposte dal ricorrente per contestare la legittimità della decisione di restituzione, sia quelle in base alle quali prima il Tribunale Amministrativo,⁷¹ poi il Consiglio di Stato,⁷² rigettando il ricorso, confermarono la validità del decreto.

Iniziando dalle obiezioni più squisitamente legali,⁷³ il ricorrente sosteneva che, essendo stata la Venere ritrovata in quello che all'epoca era territorio italiano, in base all'art. 15, co. 3 della legge 364/1909 (corrispondente all'attuale art. 91 c.b.c.)⁷⁴ essa era *ex lege* proprietà dello Stato, come tale inalienabile; inalienabilità, inoltre, in ogni caso derivante dal suo inserimento in una collezione museale pubblica. Per questo motivo, un semplice decreto ministeriale non sarebbe stato sufficiente per la sua sdemanializzazione, occorrendo, piuttosto, una fonte di rango equivalente a quella che ne sanciva l'i-

⁶⁹ Vedi supra, nota 58.

⁷⁰ Cfr. Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiriya araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2000, in vigore dal 2 marzo 2009 (ratificato con legge 6 febbraio 2009, n. 7, art. 10, lett. e). Si noti che ratifica ed entrata in vigore di questo trattato sono entrambe successive alla sdemanializzazione e restituzione della statua (vedi infra).

⁷¹ TAR Lazio, II, 30 marzo 2007, n. 3518, con note di Natalino Ronzitti, Sugli obblighi di restituzione dell'Italia la sentenza amministrativa non convince, in: Guida al diritto, 26.5.2007, p. 100; Paolo Carpentieri, La „contesa“ della Venere di Cirene, in: Giurisprudenza di merito 9 (2007), pp. 2410–2422; Daniela Acri, La sussistenza dell'obbligo di restituzione di un bene asportato durante l'occupazione bellica della Libia. La Venere di Cirene può tornare „a casa“, *ibid.*, pp. 3292–3304.

⁷² Cons. Stato, VI, 23 giugno 2008, n. 3154.

⁷³ Come riportate nella sentenza TAR Lazio, II, n. 3518/2007 (vedi nota 71).

⁷⁴ Vedi supra.

nalienabilità, ossia un atto legislativo del Parlamento. Il Ministero, inoltre, non avrebbe in alcun caso potuto alienare la scultura sulla base di considerazioni diverse da un'assenza di interesse culturale, nel caso di specie non sostenuta, né sostenibile. Infine, il tipo di accordo siglato nel 1998 con la Libia non sarebbe stato idoneo a costituire fonte di obblighi di diritto internazionale, così risultando inadeguato a prevalere sulle disposizioni della legislazione nazionale che impedivano la restituzione del bene.

A sostegno della legittimità del provvedimento di restituzione, i giudici amministrativi hanno rilevato, tuttavia, che la statua non poteva essere entrata a far parte del demanio culturale in ragione del suo ritrovamento in 'territorio italiano', dal momento che né la dichiarazione unilaterale italiana di annessione della Cirenaica (Regio Decreto 5 novembre 1911, n. 1247), né il successivo Trattato di pace con l'Impero Ottomano del 18 ottobre 1912, segnarono l'effettivo conseguimento della sovranità italiana sulla Cirenaica, riconosciuta dalla comunità internazionale solo col Trattato di Losanna del 24 luglio 1923.⁷⁵ Si fa, anzi, rilevare come il trasferimento in Italia della Venere, che contravveniva alla tradizionale politica culturale di non decontestualizzazione, che privilegiava e privilegia il mantenimento dei reperti archeologici nel luogo di provenienza, fu un'eccezione motivata dalla necessità di preservarla dal rischio di distruzione nel periodo bellico.⁷⁶ In ogni caso, la dismissione di un bene culturale (indifferentemente dal demanio o dal patrimonio indisponibile dello Stato) è una possibilità prevista dalla legge, previa autorizzazione ministeriale, e l'art. 55 TU 1999 (oggi art. 56 c.b.c.)⁷⁷ va interpretato nel senso di consentire anche „destinazioni (pubbliche) diverse“ del bene culturale, „ove giustificate da esigenze di interesse generale e previste da adeguata fonte normativa“, tra cui „gli accordi internazionali di restituzione di cose di interesse culturale“. ⁷⁸ Ad avviso del Tribunale Amministrativo, l'accordo siglato con la Libia nel 1998 avrebbe avuto carattere vincolante e sarebbe stato idoneo a fondare obblighi cogenti per l'Italia,⁷⁹ ma, in ogni caso, la restituzione sarebbe stata

⁷⁵ Cfr. TAR Lazio, II, n. 3518/2007 (vedi nota 71), ove si precisa anche che, in ogni caso, l'eventuale soggezione di una Colonia alla sovranità di uno Stato non comporterebbe l'appartenenza a quello anche del territorio e della popolazione, sicché un bene culturale ivi rinvenuto non potrebbe comunque qualificarsi come ritrovato sul territorio metropolitano. Fortemente critico Ronzitti, Sugli obblighi (vedi nota 71), secondo il quale la sovranità sarebbe stata già definitivamente acquisita nel 1912, implicando anche la proprietà statale dei ritrovamenti archeologici in territorio libico (come chiarito dal di poco successivo Regio Decreto 24 settembre 1914, n. 1271); sostanzialmente affine la posizione di Carpentieri, La „contesa“ (vedi nota 71), pp. 2415 sg.

⁷⁶ Cfr. TAR Lazio, II, n. 3518/2007 (vedi nota 71).

⁷⁷ Vedi supra.

⁷⁸ TAR Lazio, II, n. 3518/2007 (vedi nota 71). Conf. Cons. Stato, VI, n. 3154/2008 (vedi nota 72). Fortemente critico sulla possibilità di considerazioni diverse dalla rilevanza culturale (o meno) del bene di prevalere, fondando la legittimità di un provvedimento di sdemanializzazione, è Carpentieri, La „contesa“ (vedi nota 71), pp. 2419–2421.

⁷⁹ Cfr. TAR Lazio, II, n. 3518/2007 (vedi nota 71); tale affermazione è, in effetti, discutibile in punto di diritto internazionale, e come tale contestata dalla prevalente dottrina: cfr. ad es. Ronzitti, Sugli obblighi

dovuta (anche) sulla base delle norme di diritto internazionale consuetudinario (sulla cui generale vigenza all'epoca dei fatti, per altro, i giudicanti non sembrano porsi domande)⁸⁰ che sanciscono un „principio di ricostituzione dei singoli patrimoni culturali (nazionali) prelevati in occasione di guerre terrestri“. ⁸¹ Principio che, evidenzia il Consiglio di Stato, discenderebbe direttamente „dalla combinazione di due principi di diritto internazionale generale“, ossia „il divieto di uso della forza nei rapporti di diritto internazionale“ e „il principio di autodeterminazione dei popoli“, dal momento che l'autodeterminazione include anche l'„identità culturale-territoriale“ di ciascun popolo e comporta „un obbligo di restituzione dei beni culturali in cui si materializza il contenuto ideale identitario violato“. ⁸²

Altrettanto significative, tuttavia, sono le argomentazioni meno giuridiche, e più „politico-culturali“, sollevate dal ricorrente, le quali testimoniano della forte resistenza ancora diffusa nella società italiana ad affrontare in modo equilibrato e obiettivo le conseguenze del passato coloniale del Paese. Tra le obiezioni sollevate, infatti, vi è quella che „l'atto impugnato possa costituire un precedente che rischierebbe di depauperare il patrimonio artistico-archeologico nazionale“ e che non vi sarebbe stata, in realtà, alcuna esigenza di (ri)collocare la statua „presso il contesto culturale di appartenenza“, dal momento che tale contesto, per una copia romana di originale ellenistico, sarebbe „quello dell'arte europea piuttosto che dell'arte islamica“. ⁸³ Obiezioni la cui superficialità è facile da evidenziare per i giudicanti – i quali, da un lato, evidenziano come l'eredità ellenistica e quella romana siano altrettanto parte della storia e della cultura libiche quanto quella islamica e, dall'altro, come la stessa Italia, proprio in quanto vittima di ripetute spoliazioni in periodo bellico, abbia tutto l'interesse ad adottare politiche coerenti in materia di recupero e restituzione di beni culturali illegittimamente sottratti⁸⁴ – ma che sono emblematiche, tra l'altro, dell'approccio ancora prevalentemente autoreferenziale e nazionalistico della società italiana al tema del patrimonio culturale.

(vedi nota 71); Carpentieri, La „contesa“ (vedi nota 71), pp. 2418 sg.; contra Acri, La sussistenza (vedi nota 71), pp. 3301–3304.

80 Sul principio di irretroattività della legge vedi supra, nota 55. Rileva questa debolezza nell'argomentazione dei giudicanti in particolare Chechi, *The Return* (vedi nota 58), p. 176; fortemente critici sul punto Ronzitti, *Sugli obblighi* (vedi nota 71); Carpentieri, La „contesa“ (vedi nota 71), pp. 2414–2418; adesiva invece la posizione di Acri, *La sussistenza* (vedi nota 71), pp. 3300 sg.

81 TAR Lazio, II, n. 3518/2007 (vedi nota 71).

82 Cons. Stato, VI, n. 3154/2008 (vedi nota 72). Sulla natura „rivoluzionaria“ (ed eccezionale, nel panorama giurisprudenziale internazionale) di tale affermazione di principio cfr. in particolare Evelien Campfens, *The Bangwa Queen. Artifact or Heritage?*, in: *International Journal of Cultural Property* 26,1 (2019), pp. 75–110, qui p. 93.

83 Come riportate da TAR Lazio, II, n. 3518/2007 (vedi nota 71).

84 Cfr. *ibid.*

4 Quali prospettive per il futuro?

Fattori sia culturali – la persistenza del mito degli „Italiani brava gente“⁸⁵ e la prevalente minimizzazione dell’impatto del colonialismo italiano sui popoli assoggettati, considerati anzi per lo più „beneficiari“ dello sviluppo portato dalla breve e (asseritamente) benevola occupazione a opera del nostro Paese⁸⁶ – sia contingenti – la grave situazione di instabilità politica, quando non di aperto coinvolgimento in conflitti armati, in cui versano attualmente le ex colonie italiane – fanno mancare, nel nostro Paese, quelle pressioni esterne ed interne che hanno portato, a partire almeno dal 2018,⁸⁷ a un più rapido avanzamento del dibattito sulle restituzioni di beni culturali coloniali in altri Stati europei.

Benché qualche spiraglio di interesse da parte dell’opinione pubblica si sia manifestato negli ultimi anni,⁸⁸ i passi avanti sul fronte giuridico sono stati minimi. A seguito della ricostituzione, nel 2019, del Comitato per il recupero e la restituzione di beni culturali,⁸⁹ sono stati istituiti dapprima un Gruppo di lavoro per lo studio e la ricerca sui beni culturali sottratti in Italia agli ebrei tra il 1938 e il 1945,⁹⁰ e quindi, con un certo ritardo, un ulteriore Gruppo di lavoro per lo studio delle tematiche relative alle collezioni coloniali.⁹¹ Si tratta, per altro, di organismi privi di fondi,⁹² incaricati pre-

⁸⁵ Del Boca, Italiani (vedi nota 50).

⁸⁶ Oltre agli autori citati supra (nota 50), si veda anche Luigi Cajani, *The Image of Italian Colonialism in Italian History Textbooks for Secondary Schools*, in: *Journal of Educational Media, Memory and Society* 5,1 (2013), pp. 72–89.

⁸⁷ Con la pubblicazione della nota relazione commissionata dal Presidente francese Emmanuel Macron sul patrimonio culturale africano presente nelle collezioni francesi (cfr. Felwine Sarr/Bénédicte Savoy, *Rapport sur la restitution du patrimoine culturel africain. Vers une nouvelle éthique relationnelle*, novembre 2018; URL: https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/194000291.pdf) e il relativo ampio dibattito pubblico da questo suscitato, rapidamente estesosi dalla Francia alla maggior parte delle altre ex potenze coloniali. Per una panoramica della situazione negli altri Paesi vedi supra, note 52 e 53.

⁸⁸ Ad esempio, in vista dell’apertura del Museo Italo-Africano „Ilaria Alpi“, erede, tra le altre, della collezione un tempo appartenuta al Museo Coloniale di Roma e parte del Museo delle Civiltà di Roma (cfr. da ultimo Angiola Codacci-Pisanelli, *Nasce il museo Italo Africano. È l’ora della decolonizzazione*, in: *L’Espresso*, 11.4.2022) o grazie alla recente mostra „Africa. Le collezioni dimenticate“, allestita ai Musei Reali di Torino dal 27.10.2023 al 25.2.2024 (cfr. anche Alessandro Beltrami, *Rimossa e ritrovata. L’Africa dei musei d’Italia*, in: *Avvenire*, 12.12.2023).

⁸⁹ D. M. 30 ottobre 2019, n. 504. Il Comitato, originariamente costituito nel 2008 ed erede della Commissione interministeriale per il recupero delle opere d’arte istituita nel 1945, è un organo consultivo del Ministero della Cultura (si veda il D. M. 26 giugno 2008, n. 7784) chiamato a rendere pareri tanto su questioni di recupero di beni culturali italiani illecitamente sottratti e individuati in altri Paesi (attività di gran lunga prevalente), quanto su richieste di restituzione di beni culturali presentate allo Stato italiano da altri Stati.

⁹⁰ D. M. 17 luglio 2020, n. 323.

⁹¹ D. M. 18 ottobre 2021, n. 365.

⁹² Si vedano l’art. 2, co. 1 D. M. 504/2019, l’art. 2, co. 2 D. M. 323/2020 e l’art. 2, co. 2 D. M. 365/2021. I componenti dei Gruppi di lavoro non hanno neppure diritto a indennità o rimborsi per l’attività svolta.

valentemente di attività di ricerca, e dotati di un ruolo consultivo non vincolante (e indiretto) nei confronti del Ministero della Cultura. Compito precipuo del Gruppo di lavoro sulle collezioni coloniali è infatti quello di proporre al Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali „risposte scientifiche alle richieste di restituzione che giungono all’Italia“ con riguardo alle „collezioni coloniali“ (D. M. 365/2021, Preambolo), e più specificamente di „svolgere attività di ricognizione, ricerca, individuazione e studio delle collezioni coloniali“ (art. 1, co. 2), anche con il contributo di esperti esterni (art. 2, co. 1).

Malgrado ragioni di opportunità politica (non aliene alla stessa restituzione alla Libia della „Venere di Cirene“) ⁹³ abbiano anche in tempi recentissimi condotto a episodiche restituzioni di beni culturali a Paesi un tempo soggetti al dominio coloniale italiano – così nel caso del biposto Tsehay, primo aereo costruito in Etiopia, nel 1935, requisito dalle truppe italiane l’anno seguente, musealizzato dal 1941, e restituito nel gennaio 2024 in occasione del *meeting* conclusivo della conferenza italo-africana relativa al c. d. „Piano Mattei“ ⁹⁴ – è un approccio sistematico e coerente al tema a mancare. Così, a oggi, in Italia non si è ancora neppure lontanamente ipotizzato di introdurre disposizioni legislative *ad hoc* per facilitare la restituzione di beni sottratti in epoca di dominazione coloniale, come invece sta avvenendo in Francia, il cui ordinamento pone problemi giuridici per molti aspetti affini. ⁹⁵ Né appare all’orizzonte alcuna proposta di istituzione di commissioni o comitati dotati di risorse e poteri di indagine ben più adeguati e di un ruolo consultivo „forte“ e pubblico, come è il caso, ad esempio, della

⁹³ Va infatti ricordato che il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione siglato nel 2000, base prima per i successivi accordi di restituzione (vedi supra, nota 70), includeva la regolazione di una serie di relevantissime questioni economiche tra i due Paesi, ivi inclusa la cooperazione nello strategico settore energetico, decisamente prevalenti sul (di fatto periferico) tema delle restituzioni di beni culturali.

⁹⁴ Piano di cooperazione e sviluppo con il quale l’Italia si propone di diventare attore centrale nell’approvvigionamento energetico europeo. L’aereo, trasportato in Italia nel 1936, fu esposto dal 1941 nel Museo dell’Accademia Aeronautica di Caserta, per poi essere trasferito al MUSAM (Museo Storico dell’Aeronautica Militare) di Vigna di Valle, il quale ne ha curato il restauro in vista della restituzione. La notizia ha avuto maggiore visibilità sulla stampa estera che su quella nazionale italiana. Cfr. Lorenzo Tondo, *Ethiopia Hails Return of Its First Plane, Stolen by Mussolini in 1930s*, in: *The Guardian*, 31.1.2024.

⁹⁵ Seppur con difficoltà e rallentamenti. A oggi, sono state adottate una normativa *ad hoc* per semplificare e accelerare la restituzione dei beni culturali sottratti agli ebrei sotto il regime nazifascista (Loi n. 2022-218 du 21 février 2022 relative à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites) e un’altra relativa alla restituzione di resti umani ospitati nelle collezioni pubbliche francesi (Loi n. 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques). Un disegno di legge volto ad analogia semplificazione delle restituzioni di beni coloniali, presentato nel 2020, è, invece, tuttora pendente e sembra incontrare maggiori difficoltà. Ne consegue che le (poche) restituzioni attuate dal 2018 hanno richiesto specifici e puntuali atti del parlamento, come la Loi n. 2020-1673 du 24 décembre 2020 relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal, relativa ad appena 26 oggetti.

recentemente costituita Commissione olandese per le collezioni coloniali.⁹⁶ Del resto, l'attuale clima politico, che vede un ritorno in auge di atteggiamenti più ampiamente protezionistici e nazionalistici, non pare particolarmente propizio allo sviluppo di proposte di legge in questo senso.

E tuttavia, per evitare le asperità e incertezze giuridiche di casi come quello della *‘Venere di Cirene’*, una riforma settoriale del Codice dei beni culturali, atta a predisporre più celeri e certi percorsi di valutazione e (ove fondate) soddisfacimento di eventuali, future richieste di restituzione da parte non solo dei Paesi già oggetto di dominazione coloniale italiana, ma di tutti quelli le cui vicende storiche abbiano portato al saccheggio di componenti della propria identità culturale poi *‘approdate’* nelle nostre collezioni pubbliche,⁹⁷ appare necessaria tanto sul piano del rispetto, in senso ampio, dei diritti umani,⁹⁸ quanto del perseguimento, da parte dell'Italia, di una politica autenticamente coerente in materia di tutela del patrimonio culturale, che riconosca pari dignità alle richieste di restituzione avanzate dal nostro Paese e a quelle proposte da ogni altra comunità che sia stata vittima in passato di ingiuste spoliazioni.

⁹⁶ Istituita con Decreto del Segretario di Stato per l'Educazione, la Cultura e la Scienza n. 33115912 del 6 settembre 2022; la Commissione ha adottato e pubblicato le proprie Regole di Procedura il 13 giugno 2023 (<https://committee.kolonialecollecties.nl/procedure/publications/publications/2022/01/01/rules-of-procedure-colonial-collections-committee>).

⁹⁷ Questioni di questo tipo possono essere sottoposte, ad esempio, alla citata Commissione olandese, in aggiunta a quelle relative a beni provenienti da ex colonie dei Paesi Bassi. Mentre nel secondo caso l'accertamento, entro limiti di ragionevolezza, che la perdita del bene culturale fu involontaria implica una netta indicazione di restituzione nei confronti del Governo, in caso di oggetti provenienti da Paesi diversi la valutazione della Commissione potrà essere più sfumata, nel bilanciamento con altri interessi concorrenti, seppur la speciale importanza culturale, storica o religiosa per la comunità d'origine debba essere presa in specifica considerazione. Vedi supra, nota 96, nonché Jos van Beurden, *Hard and Soft Law Measures For the Restitution of Cultural Collections. Country Report: The Netherlands*, in: Santander Art & Culture Law Review 8,2 (2022), pp. 323–342.

⁹⁸ La riconduzione delle tematiche attinenti alla tutela del patrimonio culturale – ivi inclusa la questione della restituzione dei beni illecitamente sottratti – alla più ampia cornice concettuale della tutela dei diritti umani è sempre più frequente nella dottrina recente: cfr. ad es., *ex plurimis*, Alderman, *The Human Right* (vedi nota 24), pp. 69 sg.; Francesco Francioni, *Introduction. Human Rights and Cultural Pluralism. What Role for International Law?*, in: *Diritti umani e diritto internazionale. Rivista quadrimestrale* 2 (2018), pp. 307–314; Ana Filipa Vrdoljak, *Human Rights and Illicit Trade in Cultural Objects*, in: Silvia Borelli/Federico Lenzerini (a cura di), *Cultural Heritage, Cultural Rights, Cultural Diversity. New Developments in International Law*, Leiden-Boston 2012, pp. 107–140, e anche Robert Peters, *‘Remedying Historical Injustice’. Ethical and Historical Considerations in Returning Cultural Materials*, *ibid.*, pp. 143–156; Yvonne Donders, *Cultural Heritage and Human Rights*, in: Francesco Francioni/Ana Filipa Vrdoljak (a cura di), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford-New York 2020, pp. 379–406; Vanessa Tünsmeier, *Bridging the Gap Between International Human Rights and International Cultural Heritage Law Instruments. A Functions Approach*, in: Carstens/Varner (a cura di), *Intersections* (vedi nota 24), pp. 319–342.