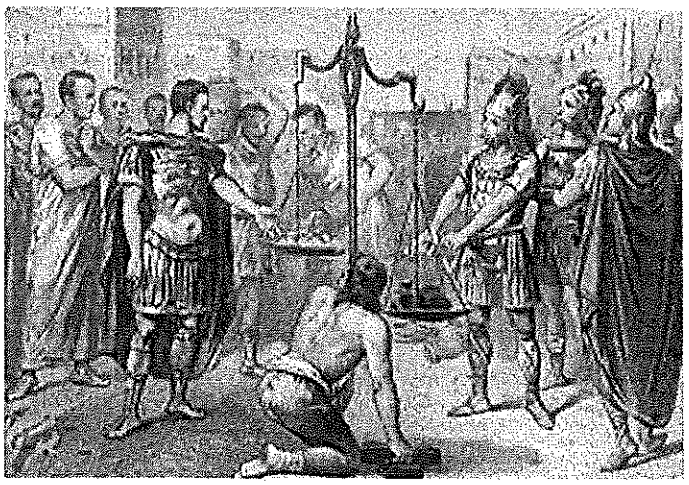
II - La restituzione dei beni culturali spoliati



«Vae Victis», «guai ai vinti!», avrebbe esclamato il capo dei Galli Brenno durante il sacco di Roma nel 390 a.C., ricordando che il vinto è alla mercé del vincitore, che può privarlo di tutti i suoi beni e condannarlo alla schiavitù. Da sempre, i vincitori saccheggiano opere d'arte per adornare le loro capitali o arricchire le loro collezioni personali. Purtroppo tutte le guerre hanno confermato finora questo detto con la spoliazione di opere d'arte da parte dei vincitori, come avviene attualmente in Ucraina: l'11 luglio scorso la Russia è stata accusata davanti alla Corte penale internazionale di aver inserito le collezioni di 77 musei ucraini nel catalogo ufficiale della Federazione Russa.

Nemmeno la Francia ebbe un comportamento esemplare durante le guerre o i conflitti condotti in tutto il mondo e molte delle opere d'arte delle ricche collezioni che arricchiscono la reputazione dei suoi musei provengono da volgari rapine. È ad esempio il caso del saccheggio dell'antico Palazzo d'Estate di Pechino del 18 ottobre 1860 da parte di un corpo di spedizione franco-inglese, che fornì la maggior parte dei reperti del Museo cinese del castello di Fontainebleau, creato dall'imperatrice Eugenia, di cui parleremo più tardi. Allo stesso modo, i popoli sottomessi durante il periodo coloniale non riuscirono a preservare una parte consistente del loro patrimonio culturale, i cui esemplari, portati in Francia, condizionarono la nascita dell'arte moderna, con artisti come Picasso o Modigliani che riconobbero l'influenza determinante per la loro opera di quella che allora veniva chiamata «arte negra».

Ma questo diritto al bottino a volte si ritorce contro il vincitore diventato sconfitto. Così, al Congresso di Vienna del 1815, la Francia fu il primo Paese a cui fu imposta la restituzione su larga scala dei beni spoliati in Belgio e in Italia durante il passaggio delle truppe dell'Impero napoleonico. Da quel momento in poi, nei conflitti europei la questione della restituzione dei beni culturali spoliati costituisce uno degli elementi delle condizioni di capitolazione o di armistizio. Il trattato di Versailles del 1919 impose poi alla Germania di restituire alla Francia le opere d'arte spoliate non solo durante la prima guerra mondiale, ma anche durante la guerra contro la Prussia del 1870.

Tuttavia, al termine della seconda guerra mondiale, questo principio della riparazione qualora il Paese conquistatore venga sconfitto apparve del tutto insufficiente, poiché ancora basato sulle leggi di guerra. La Convenzione dell'Aia del 15 maggio 1954, sotto l'egida dell'UNESCO, fu innanzitutto l'espressione della volontà degli stati firmatari di rispettare i beni culturali, concetto che comparve per la prima volta nel diritto internazionale. La tutela riguarda i beni culturali situati nei rispettivi territori al fine di preservarli da qualsiasi distruzione o degrado in caso di conflitto e di vietare qualsiasi atto di furto, saccheggio o appropriazione indebita di essi. Anche alle spoliazioni subite in particolare dagli ebrei durante l'occupazione nazista, tra il 1933 e il 1945, seguì l'attuazione di politiche strutturate di restituzione dei beni culturali. Infine, la decolonizzazione contribuì a sua volta alla restituzione dei beni culturali ai Paesi d'origine a partire dagli anni Settanta, poiché la costituzione di un patrimonio nazionale e di un'identità culturale rappresentava una sfida politica per queste giovani nazioni, in particolare in Africa.

Il traffico illecito di beni culturali sta crescendo in modo significativo con furti di opere d'arte nei musei, scavi illegali in siti archeologici, saccheggi di relitti o siti sottomarini e contraffazioni. Spesso è più complicato da caratterizzare perché, ad esempio, a differenza del traffico di stupefacenti, esiste un mercato internazionale completamente legale e l'illiceità della proprietà di un bene culturale, spesso unico nel suo genere, è talvolta difficile da stabilire con il passare del tempo e l'assenza di inventari accurati. Va qui ricordato, a questo proposito, che la Francia ratificò solo il 7 gennaio 1997 la Convenzione di Parigi del 14 novembre 1970 relativa alle misure da adottare per vietare e impedire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti dei beni culturali, ma non ratificò la Convenzione di Roma del 24 giugno 1995, detta Convenzione UNIDROIT, sui beni culturali rubati o illecitamente esportati.

Sebbene la politica di restituzione dei beni spoliati riscuota un consenso sempre maggiore, essa solleva tuttavia diverse riserve: in primo luogo, non tutti i beni culturali possono essere considerati spoliati solo sulla base del contesto storico e le prove di un'acquisizione irregolare non sono evidenti in tempi lontani e turbolenti; in secondo luogo, la conservazione dei beni da restituire non è sempre garantita in alcuni Paesi a causa di conflitti locali o guerre civili che possono causare la loro distruzione, come tutti ricordano con la devastazione dell'antica città di Palmira dieci anni fa; infine, le opere d'arte spoliate molto tempo fa sono diventate nel corso del tempo i gioielli di alcune collezioni e, in definitiva, parte dell'identità culturale del Paese che le detiene.

La questione della restituzione dei beni spoliati è quindi complessa a seconda del tipo di beni culturali di cui si tratta e ci rendiamo conto che, nel caso della Francia, mentre la restituzione dei beni spoliati agli ebrei durante la seconda guerra mondiale ha beneficiato di un impegno storicamente consolidato da parte delle autorità pubbliche, quella dei beni provenienti dalle ex colonie ha invece incontrato per lungo tempo delle difficoltà. Ma, se la materia è delicata, essa riguarda solo marginalmente le immense collezioni dei musei francesi, che sono destinate a rimanere dove sono, a meno che le leggi di guerra non portino nuovamente sventura ai vinti ...

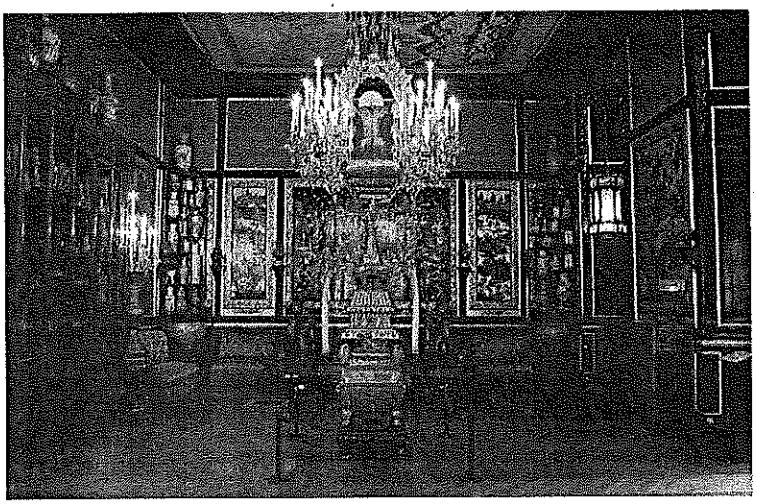
A) Permanenza quasi garantita per la maggior parte delle collezioni dei musei francesi

Come indicato nel primo intervento, i beni culturali considerati tesori nazionali godono della massima protezione e, in linea di principio, non sono soggetti a restituzione, indipendentemente dal contesto in cui sono entrati a far parte del patrimonio. Il Consiglio di Stato, nell'adunanza plenaria del 30 luglio 2014, n. 349789, deliberò quanto segue: «*Dall'articolo L. 2112-1 del Codice generale della proprietà delle persone pubbliche si evince che, salvo disposizione contraria del Legislatore, le opere detenute da una persona giuridica di diritto pubblico, anche quando sono state acquisite nell'ambito o a seguito di operazioni belliche o in circostanze attinenti all'esercizio della sovranità nazionale in occasione delle quali se ne è appropriata, appartengono al demanio pubblico e sono, pertanto, inalienabili. Se gli atti che hanno portato all'incorporazione di tali beni nel demanio possono essere discussi dinanzi al giudice competente in materia di eccesso di potere, qualsiasi richiesta di restituzione da parte di una persona che si dichiari proprietaria o avente diritto alla proprietà è, dopo la scadenza dei*

termini per impugnare le modalità dell'incorporazione, tardiva e, di conseguenza, irricevibile».

Pertanto, si rivelarono inutili tre tentativi di un'associazione denominata «International Restitutions» di ottenere indirettamente dalla Francia la restituzione di beni culturali. Ne riferiamo di seguito.

- Il primo tentativo riguardava le opere d'arte provenienti dal saccheggio dell'antico Palazzo d'Estate di Pechino: l'associazione ricorrente chiese che l'iscrizione di tali beni nell'inventario del Museo cinese di Fontainebleau fosse dichiarata inesistente, ma il Consiglio di Stato ricordò che l'iscrizione a un inventario ha lo scopo di attuare e tradurre, in un documento autentico, la decisione della persona giuridica proprietaria di un bene, in questo caso lo Stato, di destinarlo alle collezioni di un museo francese e non ha carattere regolamentare; negò quindi all'associazione qualsiasi interesse ad agire per ottenere una dichiarazione di inesistenza di tale iscrizione (Consiglio di Stato, 23 novembre 2022, n. 463108).



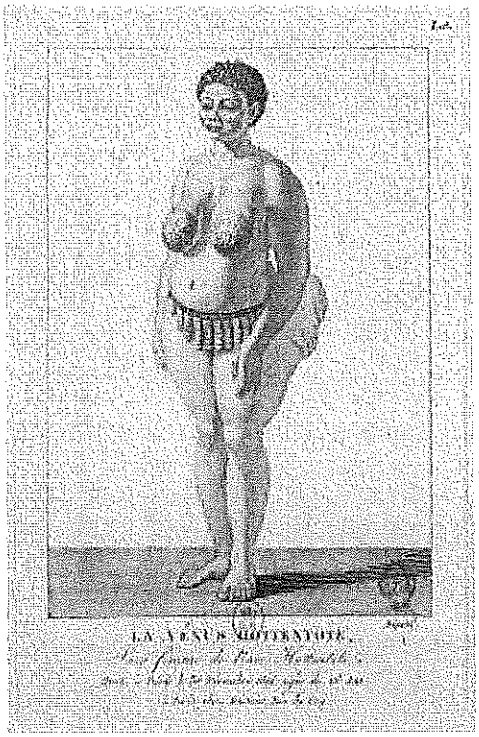
- La stessa sorte ebbe il ricorso dell'associazione riguardante gli oggetti artistici, appartenenti alle collezioni del Museo del Louvre, provenienti dal saccheggio del Museo archeologico di Kerch nel 1855 durante la guerra di Crimea, sobriamente denominati «Devoluzione dell'esercito di Crimea» (Consiglio di Stato, 23 novembre 2022, n. 465857).
- Infine, l'associazione prese di mira anche la «Gioconda» di Leonardo da Vinci, sostenendo l'inesistenza di una decisione di spoliazione da parte del re Francesco I e in tutti gli altri atti successivi (Consiglio di Stato, 14 maggio 2024, n. 491862). Il relatore pubblico L. Domingo contestò che Francesco I

avesse esercitato il suo diritto di prelazione alla morte di Leonardo da Vinci dato che, secondo esperti francesi, sarebbero avvenuti una donazione o un acquisto nel 1518, prima della morte dell'artista. Pertanto, il riferimento a una decisione sarebbe inappropriato!

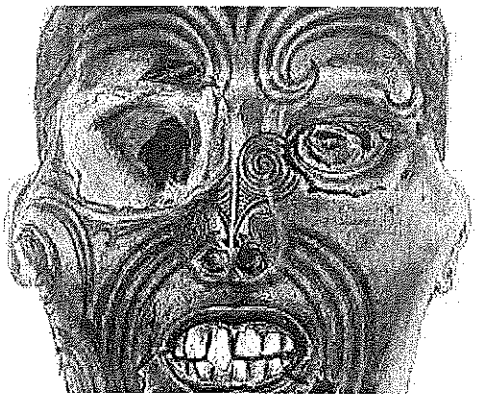
Tuttavia, i beni culturali qualificati come tesori nazionali possono essere declassati per legge in tutti i casi, o per via amministrativa ai sensi dell'articolo L. 451-5 del Codice del patrimonio culturale previo parere conforme dell'Alto Consiglio dei musei di Francia, qualora non presentino più un interesse pubblico dal punto di vista storico, artistico, archeologico, scientifico o tecnico.

D'altra parte, tali beni possono essere restituiti con la procedura prevista dagli articoli L. 112-11 e seguenti del Codice del patrimonio culturale quando sono entrati illegalmente a far parte di collezioni, a seguito di un furto o di un'esportazione illegale successivamente alla ratifica in Francia della Convenzione UNESCO del 14 novembre 1970, ovvero dopo il 7 gennaio 1997. Gli articoli L. 112-1 e seguenti del Codice del patrimonio culturale trattano il caso di beni culturali presenti in Francia illegalmente esportati dal territorio di un altro Stato membro dell'Unione europea, recependo il diritto dell'Unione europea (Direttiva del 15 maggio 2014 già citata).

Tratterò il primo caso raccontandovi la triste storia di Saartjie Baartman, detta la Venere ottentotta, una ragazza di una tribù Khoisan nata in Sudafrica intorno al 1789, che nel 1810 fu portata in Inghilterra per essere esibita al pubblico a causa della sua morfologia fuori dal comune. Successivamente fu condotta in Francia, dove morì alla fine del 1815. Il famoso paleontologo Georges Cuvier recuperò i suoi resti, ne realizzò un calco, conservò le viscere e ricostruì lo scheletro, che divenne più tardi uno dei reperti del Museo dell'Uomo al Trocadéro. A seguito di una richiesta di Nelson Mandela, una legge del 6 marzo 2002 declassò i resti conservati nel museo e ne ordinò il trasferimento in Sudafrica, ove furono sepolti nell'agosto 2002.



Il secondo caso riguarda la testa di un Maori imbalsamata recante tatuaggi rituali. Rientrava nella collezione di un museo della città di Rouen, ma denominato «Museo di Francia». Nel 2007, il Consiglio comunale deliberò di autorizzare la restituzione di questa testa alla Nuova Zelanda e di concludere un accordo di trasferimento con un museo di quel Paese. Tuttavia il prefetto deferì la delibera. La Corte amministrativa d'appello di Parigi, con apposita sentenza (Corte amministrativa d'appello, Douai, 24 luglio 2008, n. 08DA00405), ritenne che il bene potesse venire declassato solo applicando la procedura di cui all'articolo L. 451-5 del Codice del patrimonio culturale: tale procedura prevede il parere conforme dell'Alto Consiglio dei musei di Francia, che ovviamente non era stato consultato. La Città di Rouen obiettò senza successo che la testa non poteva essere oggetto di un diritto patrimoniale ai sensi dell'articolo 16-1 del Codice Civile francese sull'inviolabilità del corpo umano, ma prevale la protezione come bene culturale. Il 18 maggio 2010 fu finalmente approvata una legge per declassare venti teste di Maori conservate nei musei francesi, senza ricorrere alla procedura prevista dall'articolo L. 451-1 del Codice del patrimonio culturale.



La questione dei resti umani appartenenti a collezioni pubbliche divenne infine oggetto di una procedura speciale istituita con una legge del 26 dicembre 2023. Se una richiesta di restituzione di resti umani risalenti a dopo il 1500 è presentata da uno Stato esclusivamente a fini funerari, l'esclusione dal demanio pubblico viene pronunciata con decreto del Consiglio di Stato. Questa legge riguarda essenzialmente le collezioni etnologiche, poiché alcuni reperti furono raccolti in condizioni ormai ritenute inaccettabili (come trofei di guerra, con furti, saccheggi o profanazioni di tombe, anche durante spedizioni scientifiche) e non le collezioni anatomiche o paleontologiche. È stata mossa la critica di aver tralasciato la questione dei resti umani provenienti dai territori d'oltremare francesi, come dimostra la restituzione nel 2014 di un teschio di un capo tribù alla Nuova Caledonia.

B) Il caso dei beni spoliati agli ebrei durante la seconda guerra mondiale

Alla fine della guerra, gran parte delle opere d'arte spoliate fu restituita con l'intermediazione di una commissione per il recupero delle opere d'arte, mentre i risarcimenti furono effettuati ai sensi della legge sui danni di guerra del 1946. Circa 2000 opere, la cui spoliazione era stata sufficientemente accertata ma i cui aventi diritto erano scomparsi o non si erano manifestati, furono contrassegnate con l'etichetta «Musei nazionali di recupero» (MNR) e affidate a vari musei francesi. Dal 1950, circa 200 opere e oggetti spoliati dal regime nazista nel periodo 1933-1945 ed entrati a far parte delle collezioni pubbliche sono stati restituiti agli aventi diritto, con una netta accelerazione solo negli ultimi dieci anni.

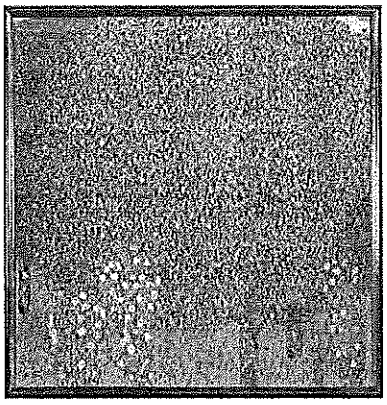
Infatti, il 16 luglio 1995, in occasione della commemorazione del «rastrellamento del Velodromo d'Inverno» del 1942, l'allora Presidente della Repubblica, Jacques

Chirac, annunciò la volontà delle istituzioni di riconoscere la responsabilità delle autorità francesi per gli abusi commessi durante l'occupazione e di risarcire i danni materiali subiti. Il 25 marzo 1997 fu istituita la commissione d'inchiesta sulle spoliazioni degli ebrei di Francia, nota come Commissione Mattéoli, incaricata innanzitutto di valutare l'entità delle spoliazioni operate, indipendentemente dal tipo di beni: abitazioni, conti bancari, cassette di sicurezza, aziende e anche oggetti d'arte e libri. La relazione di questa commissione del 17 novembre 1998 raccomanda la creazione di un organismo incaricato di esaminare le richieste di restituzione o indennizzo delle vittime della spoliazione e degli aventi diritto. Ciò precede di poco le conclusioni, rese note il 3 dicembre 1998, della Conferenza di Washington sulle opere d'arte sottratte dai nazisti, che chiede ulteriori ricerche sulle opere d'arte confiscate.

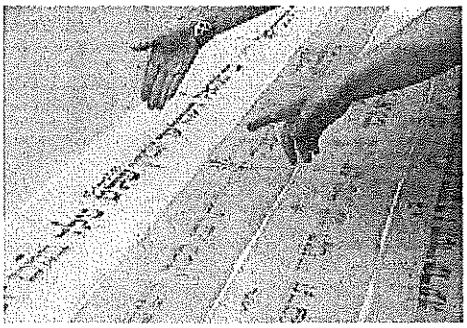
Istituita con decreto del 10 settembre 1999, la Commissione per il risarcimento delle vittime di spoliazioni avvenute a causa delle leggi antisemite in vigore durante l'occupazione, ribattezzata nel 2023 Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites, CIVS (Commissione per la restituzione dei beni e il risarcimento delle vittime di spoliazioni antisemite), è composta da quattordici funzionari, tra cui tradizionalmente figurano membri del Consiglio di Stato (attualmente Christophe Devys, in qualità di vicepresidente, e Bertrand Dacosta, in qualità di commissario governativo). Essa ha il compito di esaminare le richieste individuali, ma può anche occuparsi dei casi di spoliazioni emersi nel corso delle indagini condotte da «ricercatori di provenienza», una nuova professione per la quale da poco tempo si tengono corsi di formazione universitari. La Commissione si occupa di spoliazioni di tutti i tipi, materiali, bancarie e culturali. Per queste ultime, che rappresentano solo una sessantina delle 30.000 richieste presentate dal 2000, la CIVS si avvale della recente Missione di ricerca e restituzione dei beni culturali spoliati creata nel 2019, che effettua ricerche innanzitutto negli inventari conservati in Francia, ma che può anche richiedere una cooperazione internazionale, in particolare con la Germania. L'istruzione del fascicolo è affidata a un magistrato, relatore presso la CIVS, che emette un parere trasmesso al Primo Ministro affinché prenda una decisione.

Il declassamento di beni culturali può ancora essere effettuato per legge, ma la procedura è lunga. Una legge del 21 febbraio 2022 ha permesso la restituzione agli aventi diritto di una quindicina di disegni, sculture e dipinti, tra cui quello di Klimt intitolato «Rose sotto gli alberi»: questo dipinto, saccheggiato dai nazisti durante l'Anschluss, era stato acquisito dallo Stato nel 1980 ed era conservato al

Museo d'Orsay. Per quanto riguarda la questione della proprietà, un'ordinanza del 21 aprile 1945 consente ancora oggi al giudice di dichiarare la nullità dei trasferimenti di proprietà aventi carattere di spoliazione senza limiti di tempo, ripristinando la proprietà del legittimo possessore spoliato o degli aventi diritto, senza che né la successiva vendita a un acquirente in buona fede né la prescrizione possano ostacolarlo. Nemmeno le richieste di risarcimento per la scomparsa o la distruzione di beni spoliati sono soggette a prescrizione.



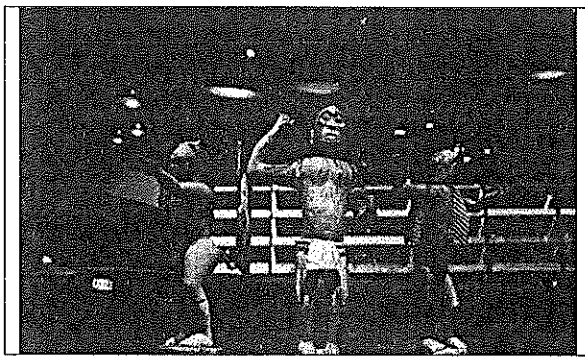
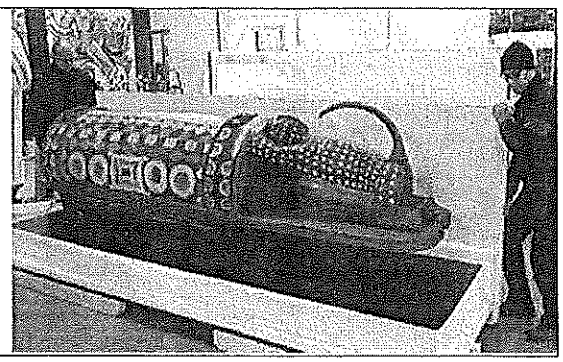
Una legge del 22 luglio 2023 ha accelerato la procedura di restituzione di beni spoliati a livello di esclusione dalle collezioni pubbliche, consentendo il declassamento per via regolamentare, semplicemente seguendo la procedura dinanzi alla CIVS. Ciò non vale per le opere d'arte contrassegnate con l'etichetta «Musei nazionali di recupero» (MNR) che possono essere restituite direttamente dall'amministrazione agli aventi diritto riconosciuti; riguarda invece i beni fino ad ora non identificati come beni spoliati ed entrati a far parte delle collezioni dei musei o delle biblioteche pubbliche. Così, due dipinti, «Le chiatte» di Alfred Sisley e «Cariatidi» di Auguste Renoir, venduti forzatamente da un gallerista ebreo che voleva fuggire da Parigi, sono stati restituiti il 1° aprile 2024 agli aventi diritto e, più recentemente, alcune «mappot» o strisce della Torah conservate al Museo d'arte e di storia dell'ebraismo sono state restituite al Museo della comunità ebraica di Würzburg lo scorso 18 luglio.



C) La problematica dei beni provenienti dalle ex colonie francesi

Questa problematica, che interessa la Francia nel suo ruolo plurisecolare di potenza coloniale, è comune anche ad altri Paesi. Le richieste di restituzione dei beni culturali iniziarono già con la decolonizzazione degli anni Sessanta ottenendo consenso nell'opinione pubblica internazionale: così, nel 1973, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò una risoluzione sulla restituzione tempestiva e gratuita delle opere d'arte ai Paesi vittime di espropriazione. Tuttavia la Francia, come altri Paesi europei con un passato coloniale, ha sempre fatto prevalere il diritto del patrimonio culturale e in particolare l'intangibilità dei beni culturali del demanio pubblico. La colonizzazione non è riconosciuta come un fatto illecito o addirittura criminale che possa comportare la responsabilità dello Stato francese e il risarcimento degli aventi diritto, come invece è avvenuto, anche se tardivamente, per l'operato del regime di Vichy nei confronti degli ebrei francesi.

Tuttavia, il discorso del presidente Macron del 28 novembre 2017 a Ouagadougou fece intendere, nello stupore generale, un cambiamento di paradigma annunciando «*la restituzione temporanea o definitiva del patrimonio africano entro cinque anni*». Alla fine del 2018, una storica dell'arte e un economista redassero un rapporto preliminare per l'elaborazione di un inventario delle spoliazioni e di un programma di restituzione. Tuttavia, l'emanazione di una legge quadro sul declassamento dei beni culturali inventariati si fece attendere, finché una legge del 24 dicembre 2020 decise la restituzione di soli ventisei oggetti al Benin e di uno solo al Senegal, tutti provenienti dal Museo del quai Branly, senza che i due Paesi avessero voce in capitolo sulla selezione. Il 16 luglio 2025 è stata approvata una nuova legge per restituire un tamburo parlante alla Costa d'Avorio.

Tuttavia, contemporaneamente, è in corso un lavoro di inventario per individuare gli oggetti di origine africana o oceaniana presenti nelle collezioni dei musei francesi; in un primo inventario sono stati catalogati in totale circa 150.000 manufatti, di cui quasi la metà si trova nel Museo del quai Branly. Quest'ultimo, fondato solo vent'anni fa raccogliendo collezioni del Museo dell'Uomo di Parigi e del Museo nazionale delle arti dell'Africa e dell'Oceania, ha avviato una politica di ricerca delle provenienze dei suoi reperti, analizzando criticamente la missione etnologica Dakar-Gibuti del 1931/1933. Nel gennaio 2024 è stato creato un fondo franco-tedesco per la ricerca sulla provenienza dei beni culturali dell'Africa subsahariana al fine di finanziare progetti di ricerca.

Infine, il 31 luglio scorso è stato presentato un disegno di legge quadro relativo alla restituzione dei beni culturali appartenenti a collezioni pubbliche e oggetto di appropriazione illecita; l'obiettivo è quello di consentire il declassamento dei beni culturali acquisiti illecitamente, ovvero tramite furto, saccheggio, cessione o elargizione ottenuta con la forza o la violenza, tra il 1815 e il 1972. Tali beni potranno essere ceduti solo allo Stato nel cui territorio sono stati sottratti. La decisione di restituzione sarà presa per decreto dal Consiglio di Stato, previo parere di una commissione scientifica.

*

Se, indubbiamente, la percezione dei beni culturali è cambiata e si rafforza la volontà di favorire la restituzione dei beni spoliati ai loro proprietari o ai loro Paesi d'origine, sussiste una mancanza di mezzi, evidenziata in una relazione della Corte dei conti del 24 settembre 2024 che sottolinea la carenza di

ricercatori di provenienza e di risorse per la digitalizzazione dei fondi, nonché la mancanza di coordinamento e di definizione delle priorità delle varie iniziative del Ministero della cultura, dei musei e degli enti locali.