

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

---

Doc. XXIX  
n. 2

## RELAZIONE

SULL'ATTUAZIONE DELLE NORME SULLA CIRCOLAZIONE  
INTERNAZIONALE DEI BENI CULTURALI E  
SULL'ATTUAZIONE IN ITALIA E ALL'ESTERO DEGLI ATTI  
EUROPEI RIGUARDANTI L'ESPORTAZIONE DI BENI  
CULTURALI E LA RESTITUZIONE DI BENI CULTURALI  
USCITI ILLEGITTIMAMENTE DAL TERRITORIO DI UNO  
STATO MEMBRO DELL'UNIONE EUROPEA

(Anno 2020)

*(Articolo 84, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)*

**Presentata dal Ministro della cultura**

(FRANCESCHINI)

\_\_\_\_\_

**Comunicata alla Presidenza il 28 ottobre 2021**

\_\_\_\_\_



## Ministero della Cultura

SEGRETARIATO GENERALE  
SERVIZIO III - RELAZIONI INTERNAZIONALI

Relazione sull'attuazione delle norme sulla circolazione dei beni culturali ed attuazione in Italia e all'estero degli atti comunitari indicati dalla legge riguardante la circolazione dei beni culturali appartenenti agli Stati membri e la restituzione dei beni illecitamente usciti da uno Stato della UE (art. 84 del Codice dei beni culturali e del paesaggio in riferimento a: Regolamento CE n. 116/2009, Regolamento di esecuzione UE 1081/2012, Direttiva 2014/60/UE sulla restituzione di beni illecitamente sottratti). Anno 2020

### A) Applicazione Regolamento 116/2009 e 1081/2012

In relazione all'attività svolta nel corso dell'anno 2020, è opportuno premettere che, tanto sotto il profilo dell'esportazione che sotto quello dei prestiti per mostre, l'emergenza sanitaria da Covid-19 e i conseguenti due periodi di *lockdown*, nonché più in generale le restrizioni alla circolazione di persone e cose imposte dall'esigenza primaria di fare fronte alla diffusione della pandemia, hanno causato una consistente contrazione dei volumi delle cose movimentate. Il settore che ha subito il rallentamento più consistente è certamente quello delle mostre, tanto in Italia che all'estero. L'esportazione dei beni culturali ha avuto invece un andamento ciclico con fasi quasi silenti alternate a momenti di grande vivacità dipendenti dalla maggiore o minore restrizione delle misure di distanziamento sociale, e dagli aspetti "stagionali" legati al mercato dell'arte, quali i tradizionali appuntamenti con le aste di autunno.

#### **Attestati di libera circolazione**

DG Archeologia belle arti e paesaggio: Uffici Esportazione	n	9.520
--	---	-------

#### **Atti di notorietà per uscita di cose di autore non vivente aventi età compresa fra i 50 e 70 anni**

DG Archeologia belle arti e paesaggio: Uffici Esportazione	n	3.659
--	---	-------

#### **Licenze di esportazione**

DG Archeologia belle arti e paesaggio: Uffici Esportazione	n	123
--	---	-----



## Ministero della Cultura

SEGRETARIATO GENERALE  
SERVIZIO III - RELAZIONI INTERNAZIONALI

<b>Autorizzazioni per le uscite temporanee per manifestazioni e altro</b>		
DG Archeologia belle arti e paesaggio: Uffici Esportazione (numero opere)	n	4.862

<b>Acquisti coattivi all'esportazione</b>		
DG Archeologia belle arti e paesaggio	n	24
DG Biblioteche e diritto d'autore	n	25
DG Archivi	n	0
<b>Totale</b>	<b>n</b>	<b>49</b>

<b>Dinioghi all'esportazione</b>		
DG Archeologia belle arti e paesaggio	n	279

<b>Certificati di Avvenuta Importazione (CAI)</b>		
DG Abap Uffici Esportazione - Certificati di Avvenuta Importazione	n	540
DG Abap Uffici Esportazione - Rinnovi di Certificati di Avvenuta Importazione	n	104

<b>Certificati di Avvenuta Spedizione (CAS)</b>		
DG Abap Uffici Esportazione - Certificati di Avvenuta Spedizione	n	3.672
DG Abap Uffici Esportazione - Rinnovi di Certificati di Avvenuta Spedizione	n	256

### **B) Applicazione Direttiva 2014/60/UE sulla restituzione di beni illecitamente sottratti**

Anche l'attività connessa all'applicazione della Direttiva 2014/60/UE, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, è stata inevitabilmente condizionata dagli effetti della pandemia da Covid 19. Fatta questa premessa, si ricorda che la citata Direttiva prevede due procedure volte al recupero dei beni illecitamente sottratti. Più precisamente:



## Ministero della Cultura

SEGRETARIATO GENERALE  
SERVIZIO III - RELAZIONI INTERNAZIONALI

- l'art. 5 (*"Le autorità centrali degli Stati membri cooperano e promuovono la consultazione tra le autorità competenti del Stati membri"*), disciplina la cosiddetta "collaborazione amministrativa", ovvero l'attività di intermediazione da parte dello Stato richiesto tra lo Stato richiedente e il possessore/detentore del bene;
- l'art. 6 (*"Lo Stato membro richiedente può proporre contro il possessore e, in mancanza di questo, contro il detentore, davanti al giudice competente dello Stato membro richiesto, l'azione di restituzione del bene culturale uscito illecitamente dal suo territorio"*) disciplina il ricorso dello Stato richiedente presso un'autorità giudiziaria dello Stato richiesto – che può variare a seconda della normativa vigente nello Stato richiesto. Per esempio, il procedimento giudiziario è avviato dal tribunale amministrativo in Germania, da quello civile in Italia

L'esperienza maturata in quasi tre decenni (la Direttiva UE 2014/60 ha innovato la Direttiva CEE 1993/7) ha dimostrato che il ricorso alla "collaborazione amministrativa" ex art. 5 della Direttiva è di gran lunga lo strumento più efficace per il recupero dei beni culturali illecitamente sottratti, laddove ne sussistano le condizioni.

Il ricorso al procedimento giudiziario ex art. 6 della Direttiva si è rivelato, infatti, talvolta complesso, sia per gli alti costi connessi allo svolgimento di un procedimento giudiziario in paesi stranieri, sia per la circostanza che la normativa dello Stato richiesto è spesso favorevole e prevede la corresponsione di ingenti indennizzi in loro favore.

Inoltre, l'ambito di applicazione della Direttiva, ai sensi dell'articolo 14 della stessa, è limitato unicamente ai beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro a decorrere dal primo gennaio 1993. La stessa risulta quindi difficilmente applicabile per i beni archeologici illecitamente scavati: in questi casi la prova che i beni sono stati scavati ed esportati dopo il 1° gennaio 1993 è di fatto impossibile proprio perché lo sono stati *illecitamente*. In tali situazioni dovrebbe far fede la mancanza di una regolare licenza di esportazione dopo il 1° gennaio 1993, ma la maggior parte dei paesi Membri ritiene tale condizione insufficiente.

Un altro strumento di natura "consuetudinaria" finalizzato al recupero dei beni culturali è la cosiddetta "diplomazia culturale". Si tratta dell'attività "*moral suasion*"



## Ministero della Cultura

SEGRETARIATO GENERALE  
SERVIZIO III - RELAZIONI INTERNAZIONALI

svolta dal Ministero della Cultura (di seguito MiC) d'intesa con altri ministeri (in particolare, il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero della Giustizia), tramite cui si ottengono restituzioni per via diplomatica anche quando non vi siano le condizioni previste dalla Direttiva 2014/60.

Infine, si segnala che dal dicembre 2020 è entrato in vigore un ulteriore strumento che potrebbe agevolare il recupero dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio nazionale. Si tratta del Regolamento UE 2018/1805 del Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea, che riguarda il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca dei beni, *ivi compresi quelli culturali*, fra i Paesi membri per tutti i tipi di provvedimento di sequestro e confisca, inclusi quelli per reati già prescritti, in assenza di procedimento di condanna, o nei procedimenti di archiviazione, o per non doversi procedere per altre cause. In sostanza è possibile ottenere la confisca di beni culturali anche in mancanza di una sentenza di condanna del possessore di detti beni, laddove sussistano determinate condizioni. L'applicazione delle previsioni del Regolamento può rivelarsi assai utile come strumento di *moral suation* nei citati casi di "Diplomazia culturale".

Di seguito si riportano alcuni procedimenti di restituzione di beni appartenenti al patrimonio culturale italiano relativi all'anno 2020, alcuni dei quali sono ancora in corso. Si rappresenta che all'applicazione della normativa nazionale ed internazionale in materia di restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio italiano è preposto il *Comitato per i beni e la restituzione dei beni culturali* (di seguito "Comitato"). Lo stesso opera all'interno del MiC fin dal 2006, ed è stato rinnovato da ultimo con il DM del 30 ottobre 2019. Ne sono parte i vertici del Ministero e del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (CCTPC), nonché i rappresentanti del Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, del Ministero della Giustizia e dell'Avvocatura Generale dello Stato.

Il Comitato coordina le attività svolte dai competenti Uffici del Ministero per ciò che riguarda l'esercizio dell'azione di restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio italiano, la cooperazione con gli altri Paesi europei per la restituzione di beni illecitamente usciti dal territorio di Stati membri dell'Unione e la restituzione di beni culturali in forza di convenzioni internazionali (Unesco 1970, Unidroit 1995).



## Ministero della Cultura

SEGRETARIATO GENERALE  
SERVIZIO III - RELAZIONI INTERNAZIONALI

**Germania:** Il CCTP ha individuato presso il Museum fur kunst und Gewerbe di Amburgo un Cratere lucano attribuito al gruppo del pittore di Brooklyn-Budapest, 380-360 a.C., presente negli archivi del noto trafficante di opere d'arte Gianfranco Becchina. Comprovata la provenienza del reperto da contesti archeologici italiani, la Procura di Roma ha inoltrato all'Autorità giudiziaria tedesca un Ordine Europeo d'Indagine per il reperto provento di scavi clandestini, e nel luglio 2020 il cratere è stato sequestrato presso il Museum fur kunst und Gewerbe, che l'aveva acquistato dagli eredi di un collezionista tedesco. Nel febbraio 2021, l'esecuzione di confisca è stata confermata da sentenza definitiva grazie al Regolamento UE 2018/1805 sopra citato. Si tratta della prima sentenza di confisca eseguita in assenza di condanna in esecuzione del predetto Regolamento. Stante l'atteggiamento collaborativo del museo di Amburgo e la sua mancata opposizione al provvedimento giudiziario, il MiC sta procedendo all'istruttoria di un accordo da sottoscrivere in via amichevole con il museo.

**Germania:** Si è concluso il lungo negoziato che ha coinvolto i vertici del Ministero degli Esteri e della Cultura italiani e tedeschi per la restituzione di una statua di Della Robbia agli eredi di un mercante ebreo. La statua era stata sottratta a quest'ultimo a seguito della legislazione discriminatoria adottata nei confronti degli ebrei dal regime nazista. Giunta in Italia per errore dal *collecting-point* di Monaco di Baviera dove gli Alleati avevano raccolto le opere trafugate dai nazisti nei paesi occupati, l'opera era stata assegnata erroneamente alle Gallerie degli Uffizi, nei cui inventari non è mai risultata iscritta. Lo Stato italiano, che avrebbe potuto rivendicarne la proprietà in virtù dell'istituto giuridico dell'usucapione, ha agito nello spirito della "diplomazia culturale", restituendo l'opera agli eredi. La restituzione è avvenuta in una cerimonia che si è svolta a Berlino il 22 febbraio 2020, alla presenza dei rispettivi Ministri della Cultura.

**Germania:** Due miniature in pergamena appartenenti al breviario dei vescovi di Romagnano (1450) e sottratte dall'Archivio della Curia torinese sono state restituite all'Italia per il tramite dell'Autorità centrale tedesca e con la collaborazione dell'Ambasciata Italiana in Germania.

**Germania:** Una moneta d'oro del tipo *Magnus Maximus*, sottratta al Museo Nazionale di Parma nel 2009 da ignoti, è ricomparsa in una casa d'aste in Germania specializzata in numismatica. A seguito dell'accoglimento da parte delle autorità tedesche della richiesta di restituzione avanzata dal MiC ai sensi dell'art. 5 della



## Ministero della Cultura

SEGRETARIATO GENERALE  
SERVIZIO III - RELAZIONI INTERNAZIONALI

Direttiva UE 2014/60, la moneta è stata restituita all'Italia presso il Consolato Generale d'Italia in Hannover e rimpatriata per le vie diplomatiche.

**Germania:** È in fase di valutazione da parte del MiC l'opportunità di avviare un procedimento giudiziale davanti al giudice amministrativo tedesco per un'azione di restituzione ai sensi della Direttiva 60/2014 per Tre Vasi apuli del IV secolo a.C., posti in vendita dalla casa d'aste tedesca Villa Grisebach e successivamente sequestrati dalla Polizia di Berlino su richiesta del CCTPC.

**Germania:** Un disegno raffigurante "Battaglia navale", attribuito a Taddeo Zuccari, rubato dalla Biblioteca Reale di Torino e attualmente in possesso di un collezionista tedesco, è stato oggetto di un'iniziativa penale della giustizia italiana che si è conclusa con sentenza di archiviazione. Stante l'intenzione del possessore di collaborare con il MiC, sono stati avviati contatti per una soluzione amichevole della vicenda.

**Germania:** Il MiC ha chiesto la restituzione di un trofeo ligneo antropomorfo con panoplia bronzea italica (alt. m. 2,40) del IV sec. a.C., proveniente da scavi illeciti effettuati in Italia meridionale e facente parte delle collezioni del Museo Archeologico Statale di Monaco dal 1987. La domanda è stata respinta in quanto l'illecita esportazione sarebbe avvenuta prima del termine previsto dall'art. 14 della Direttiva UE 2014/60 che, come già evidenziato, "*riguarda unicamente i beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro a decorrere dal 1° gennaio 1993*". Tuttavia, stante la disponibilità ad ulteriori trattative da parte del museo tedesco, sono in corso esami tecnici condotti congiuntamente per acquisire altre informazioni scientifiche utili a definire la questione e dare vita a un progetto culturale condiviso.

**Germania:** Nel 2018, il CCTPC ha individuato presso quattro musei della Repubblica Federale tedesca il "Tesoro di Canoscio", un corredo argenteo di sei suppellettili religiose – due piatti e quattro cucchiai finemente decorati e di varia grandezza – di arte paleocristiana del VI sec. d.C.. Tali reperti vennero ritrovati, insieme ad altri beni, nel 1935 a Canoscio. Una parte del ritrovamento fu assegnato al Museo del Duomo di Città di Castello e una parte immessa nel mercato antiquario romano. Dalle ricerche condotte risulta che i sei oggetti furono acquistati il 22 maggio 1941 a Roma per conto di Adolf Hitler dal suo intermediario Hans Posse con la mediazione del principe Filippo d'Assia. Alla fine della guerra tutti gli oggetti d'arte appartenuti a



## Ministero della Cultura

SEGRETARIATO GENERALE  
SERVIZIO III - RELAZIONI INTERNAZIONALI

Hitler furono confiscati dalle Forze Alleate di occupazione; ciò che era stato acquisito illegalmente fu restituito ai legittimi proprietari, mentre quanto sembrava acquistato in modo legale passò, nel 1949, in custodia al Governo della Repubblica Federale tedesca. Per tali reperti il MiC ha intrapreso l'istruttoria per una richiesta di restituzione.

**Germania:** l'Antikensammlung Kunsthalle della Christian Albrechts Universität di Kiel ha riconosciuto la proprietà italiana di 4 reperti illecitamente esportati – un Cratere apulo a figure rosse, attribuito al gruppo del pittore di Chevron, seconda metà del IV sec. a.C.; un Cratere apulo di tipo "Gnatie", metà del IV sec. a.C.; un Loutrophoros apulo, ultimo quarto del IV sec. a.C.; una Oinochoe apula, metà del IV sec. a.C.. Sono in corso negoziati finalizzati alla sottoscrizione di un accordo culturale col museo tedesco che preveda il rimpatrio dei reperti sopra descritti e il prestito di altri beni di uguale valore e interesse culturale.

**Germania:** sono proseguiti i negoziati con i possessori di una Tavoletta dipinta di Biccherna (1440-1441) raffigurante la Flagellazione di Cristo, attribuita a Sano di Pietro e proveniente dall'antico Archivio della Gabella Generale del Comune di Siena, messa in vendita dalla casa d'aste Sotheby's il 7 dicembre 2016. La vendita è stata bloccata su segnalazione della Direzione Generale Archivi del MiC, che ha rivendicato la proprietà del bene. Conseguentemente, i possessori hanno convocato il Ministero davanti al Tribunale di Colonia per ottenere il risarcimento del danno della mancata vendita e vedersi riconosciuta la proprietà del dipinto. L'Avvocatura Generale dello Stato ha rappresentato che la legislazione e la giurisprudenza tedesche in materia di usucapione avrebbero esposto il Ministero all'alea di un esito sfavorevole del giudizio. Si è pertanto ritenuto preferibile addivenire ad un accordo transattivo. Contestualmente alla sottoscrizione dell'accordo, avvenuta il 5 ottobre u.s., il bene è stato rimpatriato per le vie diplomatiche.

**Spagna:** Sono ancora in corso le lunghe trattative con le corrispettive Autorità spagnole avviate nel 2012 per la restituzione di reperti archeologici di provenienza italiana presenti presso il Museo Arqueológico Nacional di Madrid usciti illecitamente dal territorio nazionale.

**Regno Unito:** Una stele funeraria romana in marmo individuata dal CCTPC-nel 2017 sul sito ufficiale del British Museum nel corso di accertamenti finalizzati al contrasto del traffico illecito di beni culturali attraverso l'*e-commerce*, è risultata provenire da Villa Muti a Grottaferrata, dove era stata rubata nel 1943. Il negoziato per la





## *Ministero della Cultura*

SECRETARIATO GENERALE  
SERVIZIO III - RELAZIONI INTERNAZIONALI

restituzione del bene è attualmente in corso. L'accesso del Museo britannico ai propri archivi ai fini di ulteriori indagini è stato rallentato per via della situazione pandemica da CoViD-19.

**Regno Unito:** La giustizia inglese ha rigettato definitivamente il ricorso della sig.ra Simonis, detentrica del dipinto "Madonna con bambino", da lei acquistato nel 1990 – e successivamente attribuito a Giotto. La sign.ra Simonis aveva contestato davanti al giudice londinese la tesi dell'illecita esportazione, sostenuta dal MiC e fatta valere nel processo dall'Art Council England. Sono allo studio le modalità per far rientrare in Italia il dipinto. Si segnala altresì che l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea pone il negoziato, avviato prima della Brexit, su basi giuridiche nuove.

**Regno Unito:** Sono proseguiti i negoziati con i liquidatori della Robin Symes Ltd di Londra, la società del noto trafficante di opere d'arte, per il recupero attraverso un accordo transattivo di ingente materiale archeologico – circa 500 reperti - illecitamente sottratti al patrimonio culturale italiano.

**Svizzera/Regno Unito:** Alla DG Biblioteche del MiC è giunta la proposta di acquisto mediante trattativa privata di un importante codice manoscritto pergameneo del XIV-XV secolo, il Machazor di Ferrara. Dalle ricerche effettuate risulta che il prezioso documento sarebbe uscito dalla biblioteca della Comunità ebraica ferrarese tra il 1970 e i primi anni '80, ceduto con altri materiali ad un noto collezionista. Alla morte del collezionista, il codice, che era stato esportato a Londra, è giunto a Zurigo, dove è stato messo in vendita. Considerato che non è stato rilasciato né un attestato di libera circolazione quando il codice fu portato a Londra, né una licenza di esportazione quando da Londra fu portato in Svizzera, si è ritenuto che ricorressero gli estremi del reato di esportazione illecita. Accanto all'avvio delle procedure di natura penale su iniziativa del CCTPC, è stata condotta un'istruttoria finalizzata a valutare l'opportunità di chiedere la restituzione del codice in via amichevole.

**Belgio:** Le autorità belghe hanno sequestrato una Stele Daunia asportata illecitamente dall'area archeologica di Salapia, agro del Comune di Cerignola, presso la collezione privata "J. Moonen Gijs" di Ginevra e rinvenuta nel Comune di Emblem (Belgio) unitamente ad altri 774 reperti di origine italiana. Accanto alle iniziative di natura giudiziaria avviate con l'Ordine Europeo di Indagine Penale, è stata condotta un'istruttoria per valutare l'opportunità di chiedere la restituzione dei reperti anche ai sensi della Direttiva UE 2014/60.



## Ministero della Cultura

SEGRETARIATO GENERALE  
SERVIZIO III - RELAZIONI INTERNAZIONALI

**Belgio:** Alcuni frammenti rinvenuti durante una campagna di scavi presso la Necropoli di Cerveteri si sono rivelati pertinenti ad una olpe in bucchero conservata presso il Musée du Cinquantaire - Musées Royaux d'Art et d'Histoire di Bruxelles. Considerata l'esigenza scientifica di ricomporre un reperto di notevole importanza, di concerto con le Autorità belghe si è ipotizzato che, una volta ricomposta, l'olpe potrebbe essere sottoposta a regime di comproprietà tra lo Stato italiano e il Museo belga. La realizzazione di tale soluzione è in via di definizione.

**Francia:** A seguito di attività investigative, il CCTPC ha individuato presso il Museo del Louvre alcuni beni archeologici appartenenti al patrimonio culturale italiano, tra cui un'anfora e un cratere, riconducibili agli archivi dei noti trafficanti di opere d'arte già condannati, Giacomo Medici e Gianfranco Becchina. Di conseguenza, nell'ambito delle iniziative di diplomazia culturale, il MiC ha avanzato una richiesta di restituzione, le cui interlocuzioni sono in corso.

**Norvegia:** Nel 2017, il MiC ha chiesto la restituzione di quattro monete antiche - un Sesterzio di epoca Domiziana (81-96 d.c.), una Kharruba attribuita a Ruggero I (1072-1101), un Quattrino ferrarese di Leonello d'Este (1441-1450) e un Francescone di Re Carlo Ludovico di Borbone del 1806. Nel 2020 sono proseguiti i contatti con le autorità norvegesi e, nel giugno 2021, i reperti sono stati restituiti, durante una cerimonia svoltasi a Oslo.

**Grecia:** La Grecia ha avanzato la richiesta di restituzione di un frammento di fregio del Partenone, *Piede di Peitho*. Il reperto, giunto in Italia prima del 1807, e acquisito all'elenco dei reperti archeologici acquistati dal governo borbonico per le collezioni del Regio Museo dell'Università di Palermo dove risulta inventariato nel 1847, è attualmente in dotazione del Museo Antonio Salinas di Palermo. La richiesta di restituzione da parte del Governo greco non poggia su argomenti di natura giuridica considerato che il frammento appartiene inequivocabilmente allo Stato italiano. Tuttavia sono state avviate interlocuzioni nell'ambito della già menzionata "diplomazia culturale".

**Grecia:** Il MiC ha richiesto la restituzione di un affresco raffigurante San Bartolomeo, sottratto da una chiesa rupestre di Teano (CE) e oggi esposto al Museo Bizantino e Cristiano di Atene. Il negoziato è tuttora in corso.