

Il delitto di Giacomo Matteotti e la responsabilità dello Stato: una rilettura giuridica contemporanea (*)

di FEDERICA NAPOLEONE

*La storia non si seppellisce co' cadaveri dei traditi: essa imbraccia le sue
tavole di bronzo quasi scudo,
che salva dall'oblio i traditi e i traditori (1)*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il contesto giuridico-istituzionale nella crisi dello Stato liberale. — 3. Sulla riconducibilità del fatto allo Stato: ipotesi di immedesimazione organica. — 4. Il dovere di tutela da parte dello Stato derivante dal rischio prevedibile. — 5. L'obbligo di indagine effettiva e il giusto processo. — 6. La dimensione collettiva della vicenda processuale: il diritto alla verità. — 7. Conclusioni.

1. Introduzione.

Il Delitto Matteotti è sempre stato interpretato principalmente come un passaggio cruciale dalla crisi dello Stato liberale all'affermazione del regime fascista, e la storiografia ne ha chiarito il contesto politico ed il significato istituzionale. Più raramente, però, la vicenda è stata affrontata come un vero e proprio caso giuridico, capace di interrogare le categorie della responsabilità pubblica e della tutela dei diritti fondamentali.

(*) Il presente saggio si colloca in ideale continuità con i contributi pubblicati nei precedenti fascicoli della *Rivista* in relazione alle celebrazioni del Centenario del processo Matteotti a Chieti, la cui direzione scientifica è affidata ai professori Roberto Martino e Vera Fanti.

(1) F.D. GUERRAZZI, *Beatrice Cenci: storia del secolo XVI*, 1° ed., Pisa, 1853, 8. Questo passaggio è stato ripreso anche da M. DEL GIUDICE, *Cronistoria del Processo a Matteotti*, in AA.VV., *Delitto Matteotti. I processi*, 1° ed., Milano, 2014, 25.

Eppure, proprio in questa prospettiva, il caso presenta elementi di particolare interesse. L'omicidio di Giacomo Matteotti non può essere letto soltanto come un atto di violenza politica, poiché impone di chiedersi fino a che punto lo Stato fosse in grado (o, meglio, fosse disposto) a garantire la sicurezza di un proprio rappresentante e a reagire in modo adeguato a violazioni così gravi. La questione, dunque, lungi dal riguardare solo l'accertamento delle responsabilità individuali, investe anche il ruolo dello Stato nel prevenire il fatto e nel gestirne le conseguenze.

Muovendo da questa premessa, il presente contributo propone una rilettura della vicenda alla luce delle categorie sviluppate dal moderno diritto nazionale ed europeo. Senza forzare anacronisticamente il contesto storico, verranno utilizzati tali strumenti come chiavi interpretative, al fine di mettere in evidenza profili che, pur non esplicitamente tematizzati all'epoca dei fatti per via del contesto storico-politico (e, di conseguenza, giuridico), risultano oggi centrali. Si pensi, a titolo esemplificativo, agli obblighi positivi di protezione e di indagine effettiva da parte dello Stato o, più in generale, alla conseguente responsabilità dello Stato per condotte omissive in tal senso.

Il *fil rouge* che guida il lavoro muove dalla premessa che il caso Matteotti può essere considerato un esempio paradigmatico di violazione del diritto alla vita e del diritto ad un equo processo, nella sua dimensione sostanziale e, soprattutto, in quella procedurale. Vi sono, infatti, elementi che fanno sorgere dubbi sia sulla prevedibilità del rischio e sulla mancata adozione di misure preventive adeguate, sia sul modo in cui furono condotte le indagini e amministrato il processo, mettendo in discussione la reale capacità dell'ordinamento di accertare i fatti in maniera autonoma ed efficace.

L'interesse per questa rilettura non è esclusivamente retrospettivo. Analizzare il caso consente di collocarlo in un quadro più ampio, in relazione all'efficacia delle garanzie giuridiche nei contesti di crisi e al rapporto tra potere politico e tutela effettiva dei diritti. In quest'ottica, dunque, il Delitto Matteotti sarà analizzato come una vicenda che ancora oggi continua ad offrire stru-

menti preziosi per riflettere sui limiti e sulle responsabilità dello Stato di fronte a violazioni gravi dei diritti fondamentali.

2. Il contesto giuridico-istituzionale nella crisi dello Stato liberale.

Al fine di comprendere la portata del Delitto Matteotti sotto il profilo della responsabilità dello Stato e, in generale, per carpirne la rilevanza per la storia d'Italia, è imprescindibile soffermarsi, sia pure sinteticamente, sul contesto giuridico-istituzionale in cui esso si colloca. La ricostruzione del quadro dell'epoca, infatti, testimonia le condizioni strutturali dell'ordinamento che hanno reso possibile, e in certa misura favorito, il verificarsi della vicenda.

Nel 1924 l'Italia era formalmente ancora uno Stato liberale, retto dallo Statuto Albertino, anche se tale qualificazione appariva già ampiamente svuotata sul piano sostanziale. Fu lo stesso Matteotti, a fine 1923, a denunciare il fatto che la legge fosse stata ridotta a finzione perché svuotata di senso, e che ormai lo Stato di diritto era destinato a soccombere sotto l'ingerenza del nuovo Stato fascista ⁽²⁾. Pur continuando formalmente ad esistere, infatti, il sistema delle garanzie si rivelava sempre più incapace di assicurare una tutela effettiva dei diritti, in un contesto ormai caratterizzato da una crescente pressione politica e da un uso sistematico della violenza.

Il fattore che contribuì al successo iniziale del fascismo — nonché al consenso che esso suscitò in una parte della dottrina giuridica ⁽³⁾ — risiedeva nella sua peculiare capacità di coniugare un progetto autoritario, volto alla concentrazione del potere in capo ad un'unica forza politica, con il mantenimento (quantomeno formale) delle strutture della legalità. Il regime, infatti, non rinunciò mai apertamente al diritto né alla centralità della legge,

⁽²⁾ F. COLAO, *Note su Giacomo Matteotti ed il penale costituzionale: la legalità dalla crisi dello Stato liberale alla «dominazione fascista»*, in *Giustizia Insieme*, 2024, 9.

⁽³⁾ I. BIROCCHI, *Il giurista intellettuale e il regime*, in AA.VV., *I giuristi e il fascismo del regime (1918-1925)*, a cura di I. BIROCCHI - L. LOSCHIAVO, Roma, 2015, 9 e ss.

pur operandone una progressiva torsione funzionale agli scopi politici perseguiti.

Un primo elemento rilevante riguardava, dunque, la debolezza dei meccanismi di controllo sul potere esecutivo ed il relativo indebolimento del Parlamento. Emblematico, in tal senso, fu l'impiego della decretazione d'urgenza, che conobbe una dilatazione significativa. Trattandosi di atti normativi espressione della funzione governativa, la loro legittimità presuppone una rigorosa delimitazione ai casi di effettiva necessità e urgenza, al fine di salvaguardare la tripartizione dei poteri caratteristica di qualunque Stato di diritto che si rispetti. Quest'esigenza risultava chiaramente avvertita già nel contesto dell'epoca: fu lo stesso Giacomo Matteotti a rendere noto che il Presidente del Senato, Tommaso Tittoni, avesse in un passato recente chiesto una restrizione dell'uso dei decreti legge ai soli «casi eccezionalissimi» (4). La riflessione contemporanea conferma e ribadisce tale impostazione: la Corte costituzionale ha, infatti, specificato che il ricorso alla decretazione d'urgenza non può in alcun modo comprimere il principio di certezza del diritto (5), riaffermando la natura eccezionale dello strumento e la necessità del rispetto di condizioni ben precise (6). Appare, pertanto, pacifico che il decreto legge debba assolvere la circoscritta funzione di fronteggiare situazioni imprevedibili e sopravvenute, senza mai derogare al requisito dell'omogeneità rispetto al quadro normativo generale⁷ e senza sfociare in eccessi di arbitrio da parte dell'esecutivo. Tuttavia, nel primo dopoguerra, l'analisi condotta da Matteotti evidenziava con chiarezza la deriva fascista distorsiva dell'istituto, documentando un utilizzo marcatamente strumentale attestato su una me-

(4) F. COLAO, *Note su Giacomo Matteotti ed il penale costituzionale: la legalità dalla crisi dello Stato liberale alla «dominazione fascista»*, cit., 10.

(5) Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146.

(6) Corte cost., 30 ottobre 1996, n. 360, punto 4 in diritto.

(7) R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *Federalismi.it*, 2024, 54.

dia annua di 419 decreti legge ⁽⁸⁾, rappresentazione della legalità solo apparente, piegata alle esigenze del potere esecutivo.

Pur mantenendo formalmente le proprie prerogative, è evidente come il Parlamento si trovasse in una posizione di crescente marginalità, che raggiunse il suo picco con le consultazioni elettorali del 1924. Tali elezioni, caratterizzate da irregolarità e violenze, rappresentarono un passaggio particolarmente significativo per il caso Matteotti, poiché in tale circostanza va rintracciato il movente, propulsore diretto del delitto. Il 30 maggio 1924, infatti, Giacomo Matteotti intervenne alla Camera con un discorso destinato a segnare uno dei momenti più rappresentativi e al contempo più drammatici della vita parlamentare dell'epoca, denunciando apertamente i brogli che avevano caratterizzato le elezioni e chiedendone la ripetizione ⁽⁹⁾. Il suo intervento rappresentò un consapevole rischio ⁽¹⁰⁾ poiché, complice anche il tono irriverente nei confronti dell'emergente fascismo, espose in modo esplicito le responsabilità politiche del Governo. Nei giorni successivi la crescente tensione si inserì in un contesto già segnato da pratiche diffuse di intimidazione e di violenza politica, alimentandole, per poi culminare il 10 giugno 1924 con il rapimento di Matteotti, in pieno giorno a Roma. Il suo corpo verrà ritrovato solo diverse settimane dopo.

La sequenza degli eventi assunse da subito una certa rilevanza, incidendo profondamente sulla percezione della capacità dello

⁽⁸⁾ F. COLAO, *Note su Giacomo Matteotti ed il penale costituzionale: la legalità dalla crisi dello Stato liberale alla «dominazione fascista»*, cit., 10.

⁽⁹⁾ Nella sua Cronistoria, il magistrato Mauro Del Giudice riporta le parole dell'on. Matteotti «(...) Voi volete ricacciarci indietro. Noi difendiamo la libera sovranità del popolo italiano al quale mandiamo il più alto saluto e crediamo di rivendicare la dignità, domandando il rinvio delle elezioni, inficiate dalla violenza, alla Giunta delle elezioni». Cfr. M. DEL GIUDICE, *Cronistoria del processo a Matteotti*, in AA.VV., *Delitto Matteotti. I processi*, cit., 110.

⁽¹⁰⁾ Al termine del suo intervento, l'on. Matteotti, rivolse al compagno di partito Giovanni Cosattini le seguenti parole «Io, il mio discorso, l'ho fatto. Ora preparate voi il discorso funebre per me», dimostrando consapevolezza nel rischio assunto una volta schieratosi così direttamente contro il fascismo. Cfr. F. SPACCASASSI, *Matteotti: oltre il mito del martirio. L'uomo, il giurista, il pacifista, il socialista, il martire*, in *Questione Giustizia*, 2024, 3.

Stato di garantire la sicurezza dei propri rappresentanti. Le prime reazioni politico-istituzionali, seppur in un contesto di elevata risonanza per via delle proteste dei compagni di partito della vittima, furono insoddisfacenti. Parimenti insoddisfacenti si dimostrarono le indagini e le fasi processuali, nelle quali, come meglio si vedrà in seguito, l'ordinamento arrancò a causa dell'ingerenza di esigenze estranee alla logica propriamente giuridica.

A ciò si aggiunse il ruolo ambiguo degli apparati statali, che determinò una diminuzione di effettività delle norme, sempre più dipendenti da fattori extra-giuridici. Le forze dell'ordine e le pubbliche amministrazioni, che in uno Stato di diritto dovrebbero ergersi a garanti ed operatori imparziali della legalità, apparivano permeabili alle pressioni del potere politico e ad esso intrinsecamente collegate. Si pensi al Capo della Polizia Emilio De Bono, che in virtù del ruolo ricoperto avrebbe dovuto rappresentare la sicurezza nazionale; egli fu, assieme con Mussolini, uno dei mandanti del delitto Matteotti ⁽¹¹⁾.

Un ulteriore elemento di criticità riguardò la magistratura, la quale, sempre sulla base della sopra citata separazione dei poteri, avrebbe dovuto custodire la propria indipendenza. In verità, il contesto storico-politico fascista ne condizionò fortemente l'azione, asservendola ai propri interessi e compromettendo così l'amministrazione della giustizia ⁽¹²⁾.

L'insieme di questi fattori, combinato con l'assenza di un sistema organico di garanzie — che si affermerà successivamente solo con la Costituzione — lasciò ampi spazi di discrezionalità agli organi dello Stato; da ciò derivò una fragile tutela dei diritti, in balia della volontà e della capacità delle istituzioni di farvi fronte.

⁽¹¹⁾ G. CANZIO, *Giacomo Matteotti. Il giurista*, in *Sistema Penale*, 2024, 11.

⁽¹²⁾ Di questa problematica ne parlò direttamente Mauro Del Giudice, magistrato incaricato nel processo Matteotti, il quale, pur di non abdicare al proprio dovere verso la Giustizia, rinunciò a portare l'ultimo saluto al fratello gravemente malato. Allontanarsi da Roma, infatti, avrebbe significato la sua sostituzione con un giudice istruttore fortemente legato al fascismo e pronto ad asservirne le volontà, annichilendo il senso stesso di quel processo. Cfr. M. DEL GIUDICE, *Cronistoria del processo a Matteotti*, in AA.VV., *Delitto Matteotti. I processi*, cit., 40-41.

È evidente che il delitto Matteotti si inserì in un ordinamento non pienamente funzionante, governato da dinamiche che, nel diritto contemporaneo, vengono ricondotte alla responsabilità dello Stato per violazione di diritti fondamentali. Invero, la difficoltà nell'individuare e nel prevenire condotte lesive, unitamente con l'incapacità di assicurare una giustizia *post factum*, assumono particolare rilievo come possibili profili di responsabilità, ancor più evidenti se valutati alla luce delle categorie sviluppate nel successivo dibattito democratico.

3. Sulla riconducibilità del fatto allo Stato: ipotesi di immedesimazione organica.

Affrontare il tema dell'imputazione in relazione al delitto Matteotti richiede un'analisi di duplice natura, in quanto, oltre a stabilire le responsabilità penali individuali, si tratta di verificare se ed in che misura il fatto possa essere ricondotto alla sfera pubblica.

A tal scopo occorre introdurre il tema dell'immedesimazione organica ⁽¹³⁾, inteso quale rapporto che intercorre fra la persona giuridica, entità astratta priva di una volontà propria autonoma, e la persona fisica titolare dell'organo, cui è attribuito il potere di manifestarne le volontà. In virtù di questo nesso, l'attività posta in essere da tale persona fisica viene imputata direttamente all'ente, con la conseguenza che quest'ultimo può essere chiamato a rispondere dei danni eventualmente arrecati a terzi ⁽¹⁴⁾, anche ai sensi dell'art. 28 Cost. L'immedesimazione organica costituisce, dunque, il presupposto teorico per superare una rigida separazione tra individuo e organizzazione, consentendo di qualificare giuridicamente come attività dell'amministrazione quella posta in essere dai suoi organi nell'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Da questo punto di vista, l'analisi può essere ricondotta al caso di specie; infatti, proprio alla luce del criterio dell'immede-

⁽¹³⁾ Per approfondimenti, cfr. S. ROMANO, *Organi*, in S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983.

⁽¹⁴⁾ M.C. CAVALLARO, *Immedesimazione organica e criteri di imputazione della responsabilità*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, 1, 41.

simazione organica, diventa centrale verificare se ed in che misura le condotte individuali possano essere considerate espressione dell'apparato statale.

La ricostruzione storica preliminarmente rappresentata mette in luce come gli autori materiali del delitto risultassero inseriti a vario titolo in un sistema di relazioni con il potere politico e con i segmenti dell'amministrazione. Tale elemento, di per sé, non è sufficiente a fondare automaticamente un'imputazione a carico dello Stato, ma rende necessario chiarire quali siano i criteri mediante i quali una condotta può essere qualificata come espressione di una pubblica funzione o, quantomeno, come ad essa riconducibile.

Questo primo profilo critico impone, infatti, di verificare se l'azione possa essere ricondotta all'attività di un organo. In senso stretto, questa impostazione appare insostenibile, poiché il sequestro e l'uccisione di Giacomo Matteotti non sono considerabili condotte rientranti nelle competenze di un organo statale. Sarebbe scorretto estendere la responsabilità in via automatica e generalizzata per la sola presenza di meri rapporti politici o di contiguità fattuale; l'immedesimazione organica, infatti, non consente di assimilare realtà diverse dall'apparato amministrativo — quali sono le organizzazioni politiche — a veri e propri organi dello Stato. Tuttavia, limitarsi a questa considerazione significherebbe adottare una nozione eccessivamente formale di imputazione, non in grado di cogliere la complessità della vicenda.

Per questa ragione si è scelto di considerare, sia pure in termini ipotetici ⁽¹⁵⁾, la posizione del generale Emilio De Bono, all'epoca Capo della Polizia, nella misura in cui ciò consenta di mettere a fuoco i possibili criteri di imputazione del fatto allo Stato. Il riferimento alla sua figura è funzionale per analizzare il collegamento tra la vicenda ed il ruolo istituzionale ricoperto, e per le implicazioni che tale ruolo avrebbe potuto assumere sul piano giuridico, qualora vi fosse stata una condanna.

⁽¹⁵⁾ «In termini ipotetici» perché il processo a carico di De Bono si concluse, com'era prevedibile per ragioni di opportunità politica, con sentenza di non luogo a procedere (Sent. del 12 giugno 1925, n. 267).

Il procedimento penale a carico del generale fu istituito nel 1924 presso l'Alta corte di giustizia a seguito della denuncia presentata dal direttore del giornale "Il Popolo" Giuseppe Donati ⁽¹⁶⁾, il quale lo accusava di correatà nell'omicidio del deputato Matteotti ⁽¹⁷⁾. La sua posizione si risolse senza una condanna effettiva e le modalità con cui si giunse a tale esito furono caratterizzate da interventi e soluzioni processuali piuttosto discutibili, data l'ingerenza del potere politico fascista del tempo che contaminò la corretta amministrazione della giustizia.

Tuttavia, a ben vedere, qualora il procedimento si fosse tenuto nel tempo attuale, il quadro sarebbe cambiato in modo significativo. La posizione di De Bono, infatti, non era quella di un soggetto marginale o esterno all'organizzazione ma, al contrario, di un organo collocato al vertice di un settore fondamentale dell'apparato pubblico; in quanto Capo della Polizia, egli rappresentava uno snodo essenziale nella struttura dello Stato, cui fanno capo funzioni direttamente connesse alla tutela dell'ordine pubblico e alla prevenzione di reati. L'accertamento di una sua responsabilità non potrebbe, pertanto, essere letto solo come una responsabilità individuale, poiché porrebbe inevitabilmente il problema della sua imputazione all'ente, aprendo una via per ragionare in termini di immedesimazione organica. Sul punto, la Cassazione indica che «per aversi la responsabilità della Pubblica Amministrazione per un fatto lesivo posto in essere dal proprio dipendente (...) deve sussistere (...) anche la riferibilità all'amministrazione del comportamento stesso, il quale presuppone che l'attività posta in essere dal dipendente sia e si manifesti come esplicazione dell'attività dell'ente pubblico, e cioè tenda, pur se con abuso di potere, al conseguimento dei fini istituzionali di questo nell'ambito delle attribuzioni dell'ufficio o del servizio cui il dipendente è addetto»

⁽¹⁶⁾ Il testo della denuncia è integralmente reperibile in N. ANGIULLI - G. DE ANTONELLIS, *Giuseppe Donati cattolico antifascista*, Milano, 1971, 187-210.

⁽¹⁷⁾ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Procedimento Penale a carico del Senatore De Bono Emilio*, in *Archivio storico del Senato della Repubblica*, 5.

(18). Ebbene, pare proprio questo il caso di specie, dal momento che l'attività della cd. Ceka fascista — cioè quel corpo speciale responsabile del delitto Matteotti — era coadiuvata dallo stesso De Bono, disposto a garantire coperture e impunità (19) tra i membri del suddetto ente pubblico. La titolarità dei poteri di direzione e controllo sull'apparato di polizia implica, infatti, una responsabilità che non si esaurisce nell'adozione di atti formali, ma si estende al modo in cui tali poteri vengono esercitati o, eventualmente, non esercitati.

La mancata imputazione di De Bono in sede giudiziaria impedisce di trarre conclusioni definitive in tal senso. Resta, pertanto, il dato che il procedimento non ha consentito di chiarire fino in fondo il ruolo dei vertici dell'apparato, lasciando in ombra un aspetto che, sul piano giuridico, sarebbe potuto risultare decisivo. Proprio questa lacuna rende utile un ragionamento controfattuale che consente di valutare quali sarebbero state le implicazioni di un diverso esito processuale. Se De Bono fosse stato riconosciuto responsabile, si sarebbe aperta la possibilità di qualificare il fatto non solo come illecito individuale, ma come manifestazione di un malfunzionamento dell'apparato statale nel suo livello più elevato, con conseguenze rilevanti sul piano più generale della responsabilità dello Stato.

Ovviamente questo ragionamento appare profilarsi solo a posteriori, e ciò a causa dell'ingerenza politica dell'epoca che aveva distorto il funzionamento delle stesse istituzioni, asservite agli scopi politici e non di interesse pubblico, come avrebbe dovuto essere.

4. Il dovere di tutela da parte dello Stato derivante dal rischio prevedibile.

Quanto emerso in ordine all'imputazione del fatto allo Stato non esaurisce i termini della questione "responsabilità", poiché

(18) Cass., 8 ottobre 2007, n. 20986.

(19) V. ZAGHI, *Giacomo Matteotti. Il delitto e i processi*, in *Casa Museo Giacomo Matteotti*.

vanno considerati profili ulteriori relativi non tanto a ciò che è stato fatto, quanto a ciò che non è stato fatto.

La questione, a questo punto, cambia in modo inevitabile. Accanto al tema della riconducibilità del fatto si impone quello dei doveri di intervento che gravano sui pubblici poteri in presenza di situazioni di rischio. Il problema non è più soltanto stabilire se l'evento possa essere attribuito allo Stato, quanto se lo stesso si sia trovato nelle condizioni di impedirlo o di ridurne la probabilità. Se, infatti, in precedenza si è evidenziato il ruolo del contesto istituzionale nel rendere possibile il fatto, occorre ora chiedersi se lo stesso contesto fosse connotato anche da specifiche esigenze di protezione, tali da rendere significativa l'eventuale inerzia delle istituzioni.

Sotto questo profilo, i fatti che hanno condotto all'uccisione di Giacomo Matteotti si prestano ad essere letti anche come espressione di un'insufficiente capacità di prevenzione, oltre che come risultato di un'azione violenta. Ed è proprio su questo piano che il discorso si sposta, ponendo al centro il rapporto tra la conoscibilità del rischio e l'intervento pubblico.

Con la locuzione "obblighi di protezione" si intende il dovere in capo allo Stato di tutelare i titolari di diritti fondamentali da condotte lesive di soggetti terzi ⁽²⁰⁾. Individuare il contenuto di tali doveri non è un'operazione immediata, soprattutto in considerazione del contesto storico in cui i fatti si collocano. Già pochi anni prima, Santi Romano aveva lucidamente descritto la crisi dello Stato, individuandone la radice nella convergenza di due dinamiche tra loro connesse e reciprocamente enfatizzate: da un lato, l'emersione e la progressiva affermazione di interessi particolari, in luogo di quelli generali che dovrebbero orientare l'azione pubblica; dall'altro l'inadeguatezza, se non la vera e propria insufficienza, dei mezzi giuridici ed istituzionali predisposti per governare tali trasformazioni ⁽²¹⁾. Nel 1924, infatti, non esisteva un sistema

⁽²⁰⁾ F. GALLARATI, *Gli obblighi costituzionali di protezione: studio comparato su lato "dimenticato" dei diritti fondamentali*, in AIC, 2024, 2, 6.

⁽²¹⁾ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, 1910, in S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, 5 ss.

esplicito e strutturato di obblighi di protezione nei termini in cui esso è oggi comunemente inteso; ciò non vuol dire, però, che l'ordinamento fosse indifferente alla tutela dell'incolumità personale o che mancassero del tutto strumenti idonei a prevenire condotte violente, quanto più che tali strumenti risultavano privi di quella sistematicità caratteristica delle elaborazioni successive.

All'interno di questo quadro assume rilevanza la posizione di Giacomo Matteotti quale vittima esposta ad un rischio che non può essere qualificato come generico poiché, al contrario, si presenta come concreto e specificamente individuabile. Il ruolo politico ricoperto, unitamente alla natura delle denunce formulate dallo stesso nel contesto delle elezioni politiche italiane del 1924, collocavano il deputato Matteotti in una posizione di particolare vulnerabilità, chiaramente percepibile non solo *ex post*, ma già alla luce delle circostanze antecedenti al delitto. La sua azione parlamentare, volta a denunciare le irregolarità, lo aveva reso un bersaglio evidente all'interno di un contesto caratterizzato da una crescente normalizzazione della violenza quale strumento di lotta politica.

Siffatte circostanze si inserivano in una dinamica reiterata, all'interno della quale episodi di aggressione a danno di esponenti dell'opposizione si susseguivano con frequenza e, soprattutto, con modalità che rendevano prevedibile l'*escalation* verso forme più gravi di sopraffazione.

In questo contesto, l'aggressione subita da Giovanni Amendola pochi mesi prima del rapimento di Matteotti assume un valore paradigmatico. Il deputato Amendola, figura centrale del liberalismo italiano e noto oppositore del regime ⁽²²⁾, fu aggredito nel centro di Roma da un gruppo di squadristi; tra essi, l'unico soggetto identificato fu Albino Volpi, il quale successivamente risulterà essere uno degli esecutori materiali dell'omicidio Matteotti ⁽²³⁾. Questo elemento non rappresenta soltanto una coincidenza,

⁽²²⁾ Giovanni Amendola fu vittima di ben tre aggressioni ad opera di militanti fascisti. Morì all'età di 43 anni per le lesioni riportate dall'ultima aggressione subita. Cfr. ASSOCIAZIONE NAZIONALE PARTIGIANI D'ITALIA, *Giovanni Amendola*, in ANPI.

⁽²³⁾ C. DE ROBBIO, *Una risalente (ma non vecchia) vicenda processuale: il pestag-*

quanto piuttosto evidenzia la continuità soggettiva ed organizzativa delle condotte violente.

Risulta difficile, dunque, sostenere che lo Stato non fosse in grado di prevedere il rischio specifico cui l'onorevole Matteotti era esposto e, di conseguenza, attivare delle misure di garanzia. In questo caso, come già anticipato, il rischio era pronosticabile e individualizzato: riguardava, infatti, un soggetto determinato, già bersaglio di minacce, e inserito in un'epoca nella quale altri esponenti politici avevano subito aggressioni analoghe. Ne deriva che lo Stato fosse gravato da un onere rafforzato di tutela, consistente nell'adozione di misure idonee a prevenire il verificarsi dell'evento dannoso.

Tuttavia, nonostante quanto fin qui considerato, in questo contesto segnato da una violenza "impudica", da intendersi come apertamente esercitata e non occultata, non solo non furono predisposte adeguate contromisure a tutela dei soggetti maggiormente esposti, ma vennero addirittura eliminate quelle già esistenti. Nello specifico, si fa riferimento alla circostanza documentata della revoca della scorta a Matteotti appena due giorni prima del suo rapimento⁽²⁴⁾. Questa decisione si pone in netta contraddizione con il dovere di protezione gravante sullo Stato il quale, oltre a non proteggerlo, ha contribuito a creare le condizioni che hanno reso possibile l'evento lesivo.

Sotto il profilo giuridico, ciò consente di configurare una responsabilità che trascende la mera inerzia e si avvicina alla violazione attiva degli obblighi di tutela. Il dovere dello Stato di proteggere la vita e l'integrità dei cittadini, in particolare di coloro che si trovano in una posizione di rischio specifico e riconoscibile, prevede sia l'astensione da comportamenti lesivi, sia l'adozione di misure preventive adeguate. Ebbene, nel caso Matteotti tale dovere è stato consapevolmente disatteso, in un contesto nel

gio fascista in danno dell'on. Giovanni Amendola del 26 dicembre 1923, in *Giustizia Insieme*, 2024, 2.

⁽²⁴⁾ C. DE ROBBIO, *A margine del Processo Matteotti: la coerenza di un magistrato in tempo di regime*, in *Giustizia Insieme*, 2024, 15.

quale gli strumenti di prevenzione erano già disponibili e la minaccia era ben identificata.

Tale condotta da parte dello Stato risulterebbe oggi radicalmente incompatibile sia con l'ordinamento costituzionale interno, sia con i parametri europei di tutela dei diritti fondamentali. Il cambiamento riguarda il modo stesso in cui si concepisce il rapporto tra individuo e potere pubblico e, di conseguenza, l'estensione degli obblighi gravanti sulle istituzioni.

Sul piano interno, il punto di svolta è rappresentato dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che segna il passaggio dallo Stato di diritto monoclasse allo Stato sociale pluriclasse ⁽²⁵⁾, fondato sul riconoscimento e sulla garanzia effettiva dei diritti inviolabili. In questo nuovo assetto, la libertà di manifestazione del pensiero, sancita dall'articolo 21 Cost., assume un valore non comprimibile, tale da rendere oggi inaccettabile qualunque forma di repressione del dissenso politico, sia se esercitata attraverso la violenza fisica, che mediante strumenti più indiretti o surretizi. Seguendo l'evoluzione normativa, si inserisce anche l'implementazione degli apparati amministrativi preposti alla tutela dei soggetti esposti a rischio. Oggi, in presenza di minacce alla vita o all'incolumità fisica di persone particolarmente esposte — come i rappresentanti politici — opera una struttura specializzata, denominata Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (UCIS), istituito con il decreto legge del 6 maggio 2002, n. 83, articolo 2. La creazione di tale organismo risponde all'esigenza di superare le criticità emerse negli anni precedenti, in particolare durante la stagione dello stragismo mafioso e politico ⁽²⁶⁾, quando la frammentazione delle competenze e la carenza nel coordinamento tra diverse autorità territoriali avevano compromesso

⁽²⁵⁾ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 93 ss.

⁽²⁶⁾ In particolare, il riferimento è a tre emblematiche vicende: l'uccisione di Giovanni Falcone nella strage di Capaci; l'attentato di via d'Amelio in cui perse la vita Giovanni Borsellino; l'omicidio di Marco Biagi, rivendicato dalle Nuove Brigate Rosse.

l'efficacia delle misure di protezione ⁽²⁷⁾. Questo organo consente oggi una gestione centralizzata della valutazione del rischio e dell'eventuale assegnazione di misure di tutela, riducendo i vuoti di protezione e i margini di discrezionalità. Emerge, dunque, un quadro profondamente mutato. La prevenzione della violenza politica non è più affidata a interventi disorganici, in luogo dei quali è stato sviluppato un sistema strutturato, fondato su obblighi giuridici e su ausili istituzionali dedicati. La vicenda Matteotti evidenzia, invero, una grave carenza di tutela, in un contesto in cui lo Stato non seppe (e non volle) attivare i mezzi disponibili, venendo meno alla propria funzione di garanzia.

Sul piano europeo, la questione del dovere di tutela gravante sullo Stato è stata affrontata in modo non dissimile rispetto all'approccio nazionale. Il punto di riferimento imprescindibile è rappresentato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che ha segnato una svolta nel processo di normazione dei diritti fondamentali, pretendendo dagli Stati contraenti un assetto istituzionale idoneo a renderli concreti e difendibili.

Se il delitto Matteotti fosse stato compiuto in un'epoca successiva all'entrata in vigore della CEDU, la vicenda sarebbe stata letta, con ogni probabilità, sotto la lente delle disposizioni convenzionali inerenti. Rileverebbe, in primo luogo, l'art. 2, che tutela il diritto alla vita e impone agli Stati obblighi di prevenzione qualora vi sia un rischio reale a danno di una persona determinata. Verrebbe in rilievo anche l'art. 6 sul diritto a un equo processo, nella parte in cui si esige un accertamento giudiziario indipendente e idoneo a fare luce sui fatti. Da ultimo, l'art. 10 che sancisce la libertà di espressione, poiché l'uccisione di Matteotti originò proprio dall'esercizio della parola pubblica, per aver denunciato in

⁽²⁷⁾ Fino a quel momento, infatti, la possibilità che le minacce ad un personaggio pubblico provenissero da province diverse costituiva un importante ostacolo operativo nel predisporre un'eventuale scorta di sicurezza, in quanto era competenza dei Prefetti. Cfr. E. CHIARI, *Vita da agente di scorta: professione angelo custode. Ricordando via D'Ame-lio*, in *Famiglia Cristiana*, 2015; NISSOLINO ACADEMY, *Scorta di sicurezza, come funziona l'UCIS: la guida completa*, in *Nissolinoacademy.it*, 2026.

Parlamento i brogli e le violenze del sistema politico del tempo.

L'operazione di "retrodatare" la Convenzione ad un fatto del 1924 richiede una doverosa precisazione. Non si tratta di piegare il passato a categorie costruite in epoca successiva, né di formulare un giudizio attraverso parametri allora non formalmente vigenti. Il senso di tale metodologia è quello di utilizzare il linguaggio giuridico maturato a partire dal secondo dopoguerra per rendere ancor più intellegibile la gravità di quanto occorso nel caso Matteotti, al fine di evidenziare che esso non concerne "soltanto" l'assassinio di un oppositore politico, quanto piuttosto il collasso di alcune responsabilità elementari del pubblico potere.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti chiarito, nel corso dei decenni, che la tutela dei diritti convenzionali non può ridursi ad un semplice dovere di astensione. Agli Stati è richiesto anche di predisporre misure positive ⁽²⁸⁾, idonee alla protezione, specialmente quando vi siano segnali concreti di pericolo nei confronti di soggetti esposti.

Dunque, applicando tali coordinate al caso Matteotti, la responsabilità dello Stato italiano emergerebbe ancor più chiaramente. Il clima di violenza politica all'epoca della vicenda Matteotti era noto e si erano già verificate aggressioni ai danni di esponenti dell'opposizione. Inoltre, la forte esposizione pubblica del deputato socialista lo rendeva un bersaglio facilmente individuabile. Il fatto che lo Stato non abbia predisposto misure di protezione integrerebbe già di per sé un grave inadempimento.

Ancora più grave risulta, poi, la decisione di revocare la scorta predisposta a tutela dell'onorevole poco prima del sequestro. Letta alla luce dei parametri elaborati dalla Corte di Strasburgo, tale scelta aggraverebbe ulteriormente il giudizio di responsabilità, incidendo direttamente sul livello di esposizione della vittima e accrescendone concretamente la vulnerabilità.

⁽²⁸⁾ A. MOWBRAY, *The development of positive obligations under the European Convention of Human Rights by the European Court of Human Rights*, Oxford, 2004, 221.

5. L'obbligo di indagine effettiva e il giusto processo.

Dopo aver toccato il profilo della prevenzione, va chiarito che il discorso sulla responsabilità dello Stato non si esaurisce nella fase antecedente al fatto; una volta verificatosi l'evento, infatti, si apre una seconda dimensione, che riguarda il modo in cui l'ordinamento reagisce e lo accerta. È qui che si colloca il momento dell'indagine, da intendersi, oltre che come attività meramente tecnico-processuale, come una vera e propria funzione istituzionale di garanzia.

Il passaggio, in verità, è più lineare di quanto possa sembrare. Dal momento che lo Stato è chiamato a prevenire situazioni di rischio, non può poi sottrarsi al dovere di affrontare in modo adeguato le conseguenze quando tali situazioni si concretizzano. La tenuta complessiva del sistema, infatti, dipende sia dalla capacità di evitare l'evento lesivo sia dalla serietà con cui esso viene successivamente accertato. Sotto questo profilo, l'accertamento giurisdizionale e l'azione repressiva devono conformarsi ai dettami del giusto processo, inteso come un sistema complesso in cui i criteri relazionali di proporzionalità e ragionevolezza operano come argini insuperabili contro l'arbitrio dei pubblici poteri ⁽²⁹⁾.

L'indagine assume un significato che va oltre la semplice ricostruzione dei fatti, incidendo sulla credibilità dell'ordinamento, nella misura in cui contribuisce a chiarire le responsabilità e ad offrire una proporzionale risposta giuridico-istituzionale. Sotto tale profilo, vi sono alcuni elementi tipici generalmente associati ad un'indagine effettiva, tra i quali spicca senz'altro quello dell'indipendenza e dell'assenza di interferenze esterne. Tali requisiti richiamano direttamente lo statuto costituzionale e convenzionale dell'organo giudicante, la cui indipendenza e imparzialità costituiscono il fulcro soggettivo del giusto processo ⁽³⁰⁾; la garanzia di un

⁽²⁹⁾ V. FANTI, *Le dimensioni della proporzionalità*, 1° ed., Torino, 2012, 165.

⁽³⁰⁾ V. FANTI, *Le dimensioni delle proporzionalità*, cit., 166-167. Nella sua monografia, Fanti analizza i profili attinenti al giudice nell'ambito del giusto processo, individuando nell'indipendenza l'elemento qualificante dell'attività giurisdizionale.

giudice terzo e imparziale, infatti, non è una mera prerogativa formale, in quanto rappresenta lo strumento necessario per impedire la strumentalizzazione del rito a fini estranei alla giustizia sostanziale.

Problematiche in ordine a quest'ultimo aspetto emergono sin dal principio della vicenda processuale del caso Matteotti, quando il 21 dicembre 1925 la prima Sezione penale della Corte di Cassazione dispose il trasferimento del processo lontano dal clima della capitale, precisamente a Chieti. La motivazione ufficiale del provvedimento faceva genericamente riferimento a “gravi motivi di sicurezza” ⁽³¹⁾, senza tuttavia chiarire né le ragioni concrete che rendevano inopportuna la celebrazione del giudizio a Roma, né i criteri che avevano condotto all'individuazione dell'ufficio giudiziario abruzzese quale nuova sede di celebrazione del procedimento. Un simile utilizzo di clausole generali e indeterminate, in luogo di una adeguata e congrua motivazione, si pone in aperto contrasto con i profili oggettivi del giusto processo, i quali esigono una coerenza intrinseca nell'amministrazione della giurisdizione e della conduzione dell'istruttoria ⁽³²⁾. Il deficit motivazionale sull'individuazione della nuova sede, infatti, palesa la violazione del principio di adeguatezza e necessità, poiché la compressione delle ordinarie regole di competenza territoriale non è stata sorretta da una verifica proporzionale dei fatti, traducendosi in un *vulnus* insanabile per i diritti di difesa e per l'oggettività del rito.

È difficile interpretare tale scelta come meramente tecnica, soprattutto in riferimento al contesto politico-istituzionale dell'epoca. Nel 1925 la Corte di Cassazione era presieduta da Mariano D'Amelio, figura legata al regime e sostenuta direttamente da Mussolini, il quale mirava a conformare progressivamente l'ordinamento e la giurisprudenza ai principi del cosiddetto “nuovo diritto fascista” ⁽³³⁾. La sottomissione dell'organo giudicante ha

⁽³¹⁾ G. SCARSELLI, *Il processo Matteotti a Chieti*, in questa Rivista, 2026, anticipazione del fascicolo n.1, 2.

⁽³²⁾ V. FANTI, *Le dimensioni della proporzionalità*, cit., 169 ss.

⁽³³⁾ R. RENZI, *Il regime fascista e la magistratura: l'influenza del fascismo sul sistema giudiziario*, in *Il mago di Oz*, 25 giugno 2024.

rappresentato il totale ribaltamento logico del principio di proporzionalità e del giusto processo ⁽³⁴⁾.

In tale quadro, il trasferimento del processo lontano da Roma rispondeva con ogni probabilità all'esigenza politica di sottrarre il dibattimento alla pressione dell'opinione pubblica nazionale e internazionale. La celebrazione del giudizio nella Capitale avrebbe inevitabilmente attirato l'attenzione della stampa estera e dell'opposizione, con il rischio di trasformare il processo in un'occasione di esposizione delle responsabilità politiche e morali del fascismo nell'omicidio Matteotti. La decisione di spostare il procedimento in una sede periferica e non mediaticamente esposta si inseriva nella strategia di contenimento dell'impatto politico della vicenda: si trattava di controllare la narrazione del processo limitandone la portata simbolica, e non soltanto di garantire l'ordine pubblico, come risultava ufficialmente dalla motivazione del provvedimento. Il regime, infatti, era pienamente consapevole del valore politico del dibattimento e dell'eventualità che esso si sarebbe potuto trasformare in un momento di crisi per la propria legittimazione.

A conferma di queste premesse intervennero le direttive provenienti da Mussolini in persona, finalizzate a "depoliticizzare" il processo ⁽³⁵⁾ e a far sì che esso si svolgesse nel modo più discreto possibile. Le indicazioni investirono aspetti concreti dello svolgimento del processo: dalla durata del dibattimento al tono da mantenere, fino alle strategie difensive. In particolare, relativamente a quest'ultimo punto, vennero impartite indicazioni espli-

⁽³⁴⁾ V. FANTI, *Le dimensioni della proporzionalità*, cit., 169. L'Autrice evidenzia come le garanzie relative al corretto esercizio della funzione giurisdizionale, tra cui l'obbligo di motivazione dei provvedimenti decisorii e la chiarezza nella redazione degli atti processuali, costituiscano presupposti essenziali del giusto processo. Per converso, una magistratura subordinata alle direttive del potere esecutivo finisce per svuotare di contenuto sostanziale lo svolgimento dello stesso processo, alterando il corretto bilanciamento degli interessi coinvolti e riducendo la decisione finale a un atto potenzialmente arbitrario e sproporzionato.

⁽³⁵⁾ F. SPACCASASSI, *Matteotti: oltre il mito del martirio. L'uomo, il giurista, il pacifista, il socialista, il martire*, cit., 11.

cite agli imputati ed ai loro difensori, ai quali veniva richiesto di: «negare la correttezza; negare la provocazione. Ammettere: omicidio preterintenzionale, complicità corrispettiva, concausa, attenuanti. Attenersi alla guida del presidente, tenere duro, non porgere soverchio ascolto alla difesa» ⁽³⁶⁾. La perentorietà delle istruzioni evidenzia in maniera pressoché inequivocabile il tentativo di orientare *ex ante* l'esito del processo e di circoscrivere il libero esercizio del diritto di difesa.

La combinazione di tutti questi elementi dimostra come il processo Matteotti si sia svolto in un contesto radicalmente estraneo alle dinamiche proprie di un ordinamento giudiziario indipendente, risultando invece permeato dalle pressioni del potere politico. A suffragio di questa tesi, si collocano una serie di figure direttamente riconducibili all'apparato fascista, la cui presenza nel procedimento, a vario titolo e con funzioni eterogenee, contribuisce a delineare il grado di permeabilità della vicenda processuale rispetto agli interessi politici del regime. Valga considerare, in proposito, come l'intero apparato giudiziario fosse strutturalmente connesso all'impianto istituzionale fascista: il presidente della Corte, il procuratore generale di Chieti, così come anche la giuria popolare — la quale, anziché essere determinata secondo i criteri ordinari di estrazione, fu selezionata con modalità tali da favorire uno svolgimento del processo funzionale agli imputati e, di conseguenza, alla tutela degli interessi del regime ⁽³⁷⁾.

Ebbene, nella vicenda Matteotti il fallimento processuale appare ancora più evidente di quello preventivo, soprattutto se collegato al tema del giusto processo; tale principio è oggi centrale negli ordinamenti democratici, ma rappresentava un valore fondamentale della tradizione giuridica europea già da prima della sua espressa consacrazione costituzionale.

⁽³⁶⁾ ARCHIVIO DI STATO DI CHIETI, *Carteggio Matteotti*, Questura di Chieti, V vers., b. 42, fasc. 41 (Teca dig.).

⁽³⁷⁾ F. SPACCASASSI, *Matteotti: oltre il mito del martirio. L'uomo, il giurista, il pacifista, il socialista, il martire*, cit., 11; M. FRANZINELLI, *Matteotti e Mussolini*, 1° ed., Milano, 2024, 365.

Di risalente origine romanistica, il principio del giusto processo, inteso come insieme delle garanzie di equità, imparzialità ed efficienza che devono caratterizzare l'esercizio della funzione giurisdizionale, è stato formalmente introdotto nell'ordinamento nazionale italiano attraverso le convenzioni internazionali e, successivamente, cristallizzato nell'art. 111 della Costituzione⁽³⁸⁾. Tale disposizione ha espressamente enunciato le condizioni mediante le quali va attuata la giurisdizione, facendo specificamente riferimento alla garanzia del contraddittorio delle parti, da svolgersi osservando sia la condizione di parità fra le parti sia la presenza di un giudice terzo ed imparziale, all'interno di un processo dalla ragionevole durata⁽³⁹⁾; soltanto in forza di tali presupposti si può giungere ad una decisione che sia effettivamente giusta nel merito⁽⁴⁰⁾.

Tuttavia, limitare l'esistenza dell'equo processo alla sola fase successiva alla Costituzione repubblicana sarebbe impreciso. Sebbene il delitto Matteotti sia avvenuto nel 1924, in un'epoca antecedente sia alla Costituzione sia alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, esistevano già principi giuridici e culturali che imponevano il rispetto di un processo imparziale e libero da interferenze politiche.

Lo Stato liberale italiano, pur privo di una carta costituzionale rigida, conosceva infatti già all'epoca alcuni principi tipici dello Stato di diritto. Lo Statuto Albertino garantiva formalmente l'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge⁽⁴¹⁾ e riconosceva il ruolo del giudice quale organo chiamato ad applicare la legge in maniera imparziale⁽⁴²⁾. Anche il codice di procedura penale

⁽³⁸⁾ V. FANTI, *Le dimensioni della proporzionalità*, cit., 166.

⁽³⁹⁾ V. FANTI, *ult. op. cit.*, 167.

⁽⁴⁰⁾ F.G. SCOCA, *I principi del giusto processo*, in *Giustizia amministrativa*, a cura di F.G. SCOCA, IV ed., Torino, 2011, 171.

⁽⁴¹⁾ «Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve eccezioni determinate dalle Leggi», art. 24, Statuto Albertino.

⁽⁴²⁾ «Niuno può essere distolto dai suoi Giudici naturali. Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie», art. 71, Statuto Albertino.

del 1913, espressione della cultura liberale dell'epoca, prevedeva istituti volti a tutelare il contraddittorio, la pubblicità del dibattimento e determinate forme di garanzia per le parti processuali. Non si trattava ancora del moderno "giusto processo" delineato dall'art. 111 Cost., ma certamente esisteva già l'idea che il processo dovesse svolgersi secondo criteri di correttezza ed imparzialità.

Tale concezione affondava le proprie radici nella tradizione giuridica occidentale. Già il diritto romano aveva elaborato il principio *audiatur et altera pars*, esplicativo della garanzia del contraddittorio, e simbolo dell'attenzione che sin da tempi risalenti veniva rivolta alle garanzie processuali. Successivamente, il pensiero illuministico e liberale aveva rafforzato l'idea della giurisdizione come limite all'arbitrio del potere politico. In particolare, Cesare Beccaria sosteneva la necessità di un giudice indipendente e di un processo fondato sulla legalità, opponendosi a ogni forma di giustizia piegata agli interessi del potere ⁽⁴³⁾. Il processo equo, dunque, non nasce improvvisamente nel secondo dopoguerra, ma costituisce il risultato di una lunga evoluzione storica e culturale, persistente anche durante anni in cui la giustizia italiana fu chiamata a pronunciarsi sul caso Matteotti.

Alla luce di quanto sin qui affermato, dunque, il caso Matteotti rappresenta una delle manifestazioni più evidenti della crisi della giurisdizione dello Stato fascista. Il processo celebrato per l'omicidio del deputato risultò infatti fortemente condizionato dal clima politico del tempo e dalla progressiva subordinazione degli organi giudiziari al potere esecutivo. Le pressioni esercitate dal regime impedirono un pieno e autentico accertamento delle responsabilità, soprattutto con riferimento ai mandanti politici del delitto. Le pene inflitte agli imputati apparvero inadeguate rispetto alla gravità dei fatti e il procedimento finì per trasmettere l'immagine di una giustizia incapace di opporsi alle interferenze del potere. D'altronde, una magistratura distante dal governo, senza

⁽⁴³⁾ C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, 1° ed., Livorno, 1764.

capi né gerarchie, avrebbe negato ontologicamente l'instaurarsi del regime dittatoriale ⁽⁴⁴⁾.

Il fallimento processuale poc' anzi richiamato consiste proprio in questo: non soltanto nella incapacità di punire adeguatamente i responsabili, ma soprattutto nel venir meno della funzione stessa del processo quale strumento imparziale di accertamento della verità. La vicenda Matteotti dimostra come la presenza formale di norme processuali non basti a garantire la giustizia quando il contesto politico compromette l'autonomia della magistratura e la libertà del giudice. Un processo può apparire regolare sul piano formale e risultare sostanzialmente iniquo se manca l'effettiva indipendenza dell'organo giudicante.

Proprio le esperienze maturate durante il fascismo contribuirono, nel secondo dopoguerra, alla costruzione di un sistema di garanzie costituzionali molto più rigoroso. L'art. 111 Cost., soprattutto dopo la riforma del 1999, ha attribuito valore costituzionale ai principi del contraddittorio, della parità tra accusa e difesa, della ragionevole durata del processo e della terzietà del giudice. A tali principi si è poi affiancato l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che riconosce a ogni individuo il diritto a essere giudicato da un tribunale indipendente e imparziale.

6. La dimensione collettiva della vicenda processuale: il diritto alla verità.

Le considerazioni sin qui svolte in ordine all'effettività delle indagini conducono ad un ulteriore livello di analisi, concernente il rapporto tra le istituzioni e la verità. Quando la risposta dell'ordinamento risulta influenzata da fattori esterni, infatti, la questione va oltre il piano strettamente processuale, compromettendo la possibilità di pervenire ad una ricostruzione dei fatti collettivamente soddisfacente.

È proprio in tale prospettiva che il delitto Matteotti assume un significato che trascende la dimensione della singola viola-

⁽⁴⁴⁾ G. SCARSELLI, *La magistratura al tempo di Giacomo Matteotti*, 1° ed., Pisa, 2024, 80.

zione. La difficoltà di giungere ad un accertamento autonomo ed esaustivo non produce effetti solo sul piano giudiziario, lasciando emergere implicazioni più ampie, suscettibili di incidere negativamente sul rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni. Viene così in rilievo la capacità dello Stato di offrire una rappresentazione dei fatti credibile e coerente.

A tal proposito, occorre soffermarsi sul diritto alla verità, intrinsecamente connesso al ruolo di Stato in quanto garante e «riconosciuto come il diritto inalienabile di conoscere le circostanze e le ragioni che hanno portato, attraverso massicce e sistematiche violazioni, alla commissione di crimini» ⁽⁴⁵⁾. Dal punto di vista giuridico, si tratta di una nozione tuttora caratterizzata da una marcata *vis expansiva*, non essendosi ancora consolidata in modo pacifico all'interno di un testo normativo. Invero, come osservato in dottrina, «*the body of literature on the explicit right to truth is limited because although it is a developing principle of human rights, there is no official universal right to truth in regional or international convention*» ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁵⁾ U. CELLI, *Il diritto alla verità nell'ottica del diritto internazionale: il caso brasiliano*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 2017, 6, 206.

⁽⁴⁶⁾ G.A. MARCON, *Does Brazil have the right to truth?*, in *The Macalester Review*, 2013, 3, 2, article 8, 2.

Storicamente, il diritto alla verità ha iniziato a svilupparsi a partire dalla seconda metà del Novecento, in relazione ai fenomeni delle sparizioni forzate connesse ai regimi autoritari. In origine, tale diritto non trovava alcun riconoscimento espresso, venendo ricavato in via interpretativa dai diritti fondamentali (quali il diritto alla dignità umana e, di conseguenza, il diritto dei familiari delle vittime a conoscere le circostanze delle violazioni subite). La prima elaborazione giuridica di “verità” si è affermata nel contesto latino-americano, attraverso la giurisprudenza relativamente ai casi di *desapariciones forzadas* avvenute negli anni di dittatura militare del continente, per poi approdare in un secondo momento anche in Europa. Un ruolo fondamentale è stato dunque svolto dall'adozione della *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata* del 2006, al quale articolo 24, comma 2, viene per la prima volta espressamente riconosciuto il diritto delle vittime «di conoscere la verità sulle circostanze della sparizione forzata, sul progresso e sui risultati delle indagini, e sulla sorte della persona scomparsa».

A consolidare l'esistenza della verità come diritto fu poi la giurisprudenza europea. La Corte EDU, pur non consacrando autonomamente nella Convenzione europea, ha affermato in diverse pronunce che l'assenza di indagini effettive in casi di sparizioni, torture, uccisioni viola gli obblighi procedurali derivanti dagli articoli 2 e 3 CEDU. Per approfondimenti, cfr. T. PAGOTTO - C. CHISARI, *Il riconoscimento del diritto alla verità*

Al di là del complesso percorso di affermazione del diritto alla verità, tanto sul piano dottrinale quanto su quello giurisprudenziale, appare indiscutibile la funzione che esso è chiamato a svolgere. L'effettivo espletamento delle indagini ed il conseguente accertamento della verità rappresentano non solo il rifiuto istituzionale dell'illegalità e dell'impunità, ma anche la dimostrazione dell'estraneità delle istituzioni rispetto alla commissione dei crimini medesimi, situazione, questa, diametralmente opposta al clima aleggiante negli anni del caso Matteotti. Parte della dottrina, del resto, individua nella verità e nella giustizia elementi essenziali ai fini della costruzione e del consolidamento della fiducia nelle istituzioni ⁽⁴⁷⁾.

Il diritto alla verità assume qui una particolare rilevanza proprio perché costituisce una testimonianza immediata del clima dittatoriale verso cui il Paese si stava progressivamente avviando già nelle fasi precedenti alle elezioni. Mussolini, infatti, nell'impartire le sopra richiamate direttive del marzo 1926 volte a ridurre al minimo la risonanza delle vicende processuali, dispose espressamente che le stesse dovessero svolgersi nell'indifferenza della nazione. L'occultamento della verità appariva manifesto ed era funzionale ad impedire la formazione di una piena consapevolezza collettiva.

Ne consegue che il diritto alla verità non si esaurisce nella sua dimensione individuale e processuale, finalizzata alla tutela della vittima e dei suoi familiari, ma presenta anche una distinta dimensione collettiva e pubblicistica ⁽⁴⁸⁾, in forza della quale «questo diritto è teso a proteggere anche l'interesse pubblico ad un processo equo, ad un legittimo e corretto *agere statale*» ⁽⁴⁹⁾.

dall'America Latina all'Europa. Evoluzioni e prospettive di un diritto in via di definizione, in *Rivista di diritti comparati*, 2021, 2, 57-90.

⁽⁴⁷⁾ F.P. CERASE, *La fiducia nelle relazioni tra i cittadini e istituzioni pubbliche*, in *Amministrare*, 2018, 1, 96.

⁽⁴⁸⁾ Corte EDU, 31 maggio 2018, ric. 46454/2011, *Abu Zubaydah c. Lituania*, par. 610-640; Corte EDU, 13 dicembre 2012, ric. n. 39630/2009, *El-Masri c. ex Repubblica Jugoslava di Macedonia*.

⁽⁴⁹⁾ T. PAGOTTO - C. CHISARI, *Il riconoscimento del diritto alla verità dall'America Latina all'Europa. Evoluzioni e prospettive di un diritto in via di definizione*, cit. 81.

7. Conclusioni.

Alla luce di quanto fin qui considerato, il delitto di Giacomo Matteotti mostra con particolare evidenza come la crisi dello Stato di diritto si realizzi attraverso il progressivo svuotamento delle garanzie istituzionali dell'equilibrio democratico. Lungi dal rappresentare un episodio isolato di violenza politica, infatti, esso ha costituito il punto di emersione di un sistema nel quale gli apparati pubblici avevano progressivamente smesso di operare secondo logiche di imparzialità e di tutela dell'interesse generale.

La proposta rilettura giuridica ha voluto presentare i fatti da una prospettiva diversa da quella tradizionalmente storiografica. Il problema non riguarda, infatti, soltanto l'individuazione dei responsabili materiali e politici dell'omicidio — che hanno rappresentato solo la punta dell'iceberg di un sistema ormai al collasso — ma investe il rapporto tra il potere pubblico e i diritti fondamentali. Sotto questo profilo, il caso Matteotti evidenzia il fallimento dello Stato sia nella fase preventiva, sia in quella successiva al delitto: relativamente al primo punto, l'incapacità — o mancanza di volontà — di proteggere un soggetto esposto ad un rischio concreto e prevedibile; riguardo al secondo, l'impossibilità di garantire un accertamento giudiziario realmente autonomo.

Proprio quest'ultimo aspetto appare centrale. Un ordinamento può conservare lineamenti apparentemente legittimi, continuando a richiamarsi alla legalità, ma, comunque, riesce a perdere la propria sostanza democratica quando la giurisdizione non è più in grado di operare indipendentemente dal potere politico. Il processo Matteotti mostra con chiarezza che la presenza di regole e norme non è risultata sufficiente a garantire un giudizio effettivamente equo, poiché il contesto istituzionale ne ha compromesso in radice l'autonomia.

Invero, la vicenda assume un significato che supera il contesto storico nel quale si è verificato. Le categorie sviluppate dal diritto costituzionale e sovranazionale nel secondo dopoguerra hanno consentito di poter oggi leggere i fatti legati all'omici-

dio dell'onorevole come una grave violazione degli obblighi di protezione e di indagine effettiva. Non si tratta di sovrapporre i parametri contemporanei al passato, ma di utilizzare strumenti giuridici maturati successivamente per comprendere più a fondo la natura della crisi istituzionale che il caso ha reso evidente.

Resta, infine, il dato forse più rilevante. Il delitto Matteotti ha segnato il momento in cui lo Stato ha mostrato la propria incapacità di distinguersi dalla violenza esercitata nel nome del potere politico. È proprio in tale sovrapposizione tra forza pubblica e interessi di governo che si coglie il passaggio definitivo dalla crisi dello Stato liberale all'affermazione della logica autoritaria. Per questa ragione, oltre a rappresentare una pagina centrale della storia italiana, la vicenda continua ancora oggi a rappresentare un punto di riferimento essenziale per riflettere sui limiti del potere e sulla funzione delle garanzie giuridiche in una democrazia costituzionale.

ABSTRACT: Il contributo propone una rilettura del delitto Matteotti alla luce delle contemporanee categorie della responsabilità dello Stato. Superando la tradizionale interpretazione storico-politica, l'analisi inquadra il caso come un paradigma anticipatore degli obblighi positivi elaborati dal diritto nazionale e sopranazionale. Dopo aver ricostruito il contesto giuridico-istituzionale delle elezioni politiche italiane del 1924, il saggio evidenzia come la vicenda riveli un duplice fallimento statale: l'omessa protezione di Giacomo Matteotti in quanto soggetto esposto a un rischio prevedibile, unitamente all'inadeguatezza delle indagini e delle risposte giudiziarie successive al delitto. A ciò si aggiunge la compromissione del diritto alla verità, con conseguenze sulla memoria collettiva.

ABSTRACT: *The contribution proposes a reinterpretation of the Matteotti murder in the light of contemporary categories of State responsibility. Moving beyond the traditional historical-political interpretation, the analysis frames the case as a pioneering example of the positive obligations established by national and supranational law. After reconstructing the legal and institutional context of the 1924 Italian general election, the essay highlights how the case reveals a State twofold failure: the omission to protect Giacomo Matteotti who had been exposed to a foreseeable risk, coupled with the inadequacy of the investigations and judicial responses following the murder. Added to this is the undermining of the right to truth, with consequences for collective memory.*

