

Messaggio

numero
8447

data
26 giugno 2024

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 18 settembre 2023 nella forma elaborata da Lara Filippini "Modifica dell'art. 4 della Legge sulla Chiesa cattolica con l'inserimento di un nuovo cpv. 3 (Vietare la possibilità di qualsiasi archivio segreto diocesano)"

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

l'iniziativa parlamentare presentata il 18 settembre 2023 nella forma elaborata da Lara Filippini per la modifica dell'articolo 4 della Legge sulla Chiesa cattolica chiede l'inserimento di un nuovo capoverso (cpv. 3), che preveda il divieto di tenere un archivio segreto diocesano. Chiede inoltre che la Diocesi, quale persona giuridica di diritto pubblico, osservi i principi della legislazione cantonale sull'archiviazione e sulla protezione dei dati.

I. INTRODUZIONE

L'atto parlamentare propone il seguente nuovo testo nella Legge sulla Chiesa cattolica (art. 4 cpv. 3): "È vietata la tenuta di qualsiasi archivio segreto o di parti di archivio separate e accessibili solo a persone con ruoli dirigenziali. La Diocesi avrà cura di osservare i principi cantonali della legislazione sull'archiviazione e della protezione dei dati."

Il Consiglio di Stato, per il tramite del Dipartimento delle istituzioni, Segreteria generale, ha invitato tre parti interessate a formulare eventuali osservazioni sulla proposta: la Diocesi di Lugano, la Commissione di esperti in caso di abusi sessuali in ambito ecclesiale, l'Archivio di Stato del Cantone Ticino.

Diocesi di Lugano

Interpellata in data 6 novembre 2023 quale autorità di vigilanza sugli enti e sui beni ecclesiastici (art. 5 cpv. 1 della Legge sulla Chiesa cattolica), la Diocesi, con scritto del 22 gennaio 2024, ribadisce la libertà della Chiesa cattolica apostolica romana di stabilire la propria organizzazione interna, libertà riconosciuta dall'articolo 24 capoverso 1 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino, nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi (art. 1 della Legge sulla Chiesa cattolica). Tale libertà si estende, a suo modo di vedere, anche alla tenuta dell'Archivio della Diocesi. Osserva che a mente dell'articolo 31 dello Statuto diocesano, per quanto non stabilito dal medesimo, fanno stato le norme della Legge sulla Chiesa cattolica e del Codice di diritto canonico (CIC), in particolare riguardo agli archivi segreti (can. 489 CIC). La Diocesi precisa che "archivio segreto" non è da intendere come "inaccessibile", bensì "riservato", affermando che la disponibilità ai dati contenuti nel medesimo archivio è sempre stata data alle Istituzioni che ne hanno seriamente motivato la richiesta, in ossequio al CIC (can. 220) e alla Legge sulla protezione dei dati (art. 24); prova ne è la completa disponibilità garantita ai ricercatori

Messaggio n. 8447 del 26 giugno 2024

dell'Università di Zurigo in relazione alla ricerca storica sugli abusi sessuali nella Chiesa cattolica in Svizzera. La Diocesi osserva infine che l'esistenza di un archivio segreto diocesano e le relative norme di riservatezza dei dati sono in linea con le corrispondenti norme cantonali vigenti (Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici/LArch, art. 8 segg., e il relativo Regolamento della legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici/RLArch, art. 14 segg.) e conferma la necessità di mantenere un archivio segreto diocesano.

Commissione di esperti in caso di abusi sessuali in ambito ecclesiale

Interpellata con scritto del 16 febbraio 2024 la Commissione non ha risposto.

Archivio di Stato del Cantone Ticino

Invitato in data 26 febbraio 2024 ad esprimersi in merito alla proposta dell'iniziativa parlamentare, l'Archivio di Stato ha inoltrato le proprie osservazioni il 22 marzo 2024.

Riguardo all' "archivio segreto", ritiene che questa sia un'espressione arcaica del CIC per indicare un archivio ad accesso limitato, tipologia presente in numerosi organismi pubblici e privati. La legislazione in materia archivistica (come pure quella sull'informazione e sulla trasparenza) non vieta la tenuta di fondi archivistici la cui consultazione è limitata ad una cerchia ristretta di persone o funzioni (art. 7 e 10 LArch). Ritiene che la modifica proposta entrerebbe in contrasto con queste due normative.

Riguardo alla proposta di modifica "La Diocesi avrà cura di osservare i principi cantonali della legislazione sull'archiviazione e della protezione dei dati", l'Archivio di Stato ritiene che potrebbe rappresentare una ridondanza rispetto alla LArch, a cui la Diocesi soggiace e che è tenuta a rispettare. Infatti se si intende esplicitare questa modifica nella Legge sulla Chiesa cattolica, la medesima menzione andrebbe inserita in tutte le leggi concernenti enti assoggettati alla LArch.

Aggiunge inoltre altre osservazioni di carattere generale concernenti il ruolo e le prerogative dell'Archivio di Stato sugli enti che archiviano autonomamente come la Diocesi e la problematica della vigilanza sugli archivi parrocchiali, che sottostanno sia alla vigilanza della Diocesi (art. 5 e 19 della Legge sulla Chiesa cattolica) sia a quella dell'Archivio di Stato (art. 18 LArch). Questi punti non sono però oggetto della presente iniziativa, ma semmai di una futura precisazione nella LArch.

1. Il Rapporto d'inchiesta indipendente del 12 maggio 2023 sugli abusi nella Chiesa cattolica in Svizzera

1.1 Introduzione

Alla base dell'iniziativa oggetto del presente messaggio vi sono le risultanze della ricerca storica sugli abusi sessuali nella Chiesa cattolica in Svizzera svolta fra il 2022 e il 2023 da ricercatori del Dipartimento di Storia dell'Università di Zurigo su commissione della Conferenza dei vescovi svizzeri (CVS), della Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera (RKZ) e della Conferenza delle unioni degli ordini religiosi delle altre comunità di vita consacrata in Svizzera (KOVOS). I risultati di questo studio sono raccolti nel *Rapporto sul progetto pilota per la storia degli abusi sessuali nel contesto della Chiesa cattolica romana in Svizzera a partire dalla metà del XX secolo* del 12 maggio 2023 (qui di seguito *Rapporto*).

Il *Rapporto*, le dichiarazioni delle committenti e i relativi comunicati stampa sono consultabili sul sito dell'Università di Zurigo (www.media.uzh.ch/de/medienkonferenz.html).

L'ambito di analisi e l'obiettivo dello studio commissionato al gruppo di storici dell'Università di Zurigo è stato quello di svolgere una ricerca su scala nazionale per far luce sul fenomeno degli abusi sessuali nella Chiesa cattolica nel nostro Paese a partire dalla metà degli anni 50 del secolo scorso. Per la prima volta in Svizzera un gruppo scientifico di ricerca indipendente ha esaminato questa problematica a livello globale (su tutto il territorio) e nella Chiesa cattolica svizzera nel suo complesso, tenendo cioè in considerazione tutte le istituzioni cattoliche svizzere.

Gli studiosi hanno in particolare analizzato il modo in cui i responsabili ecclesiastici hanno affrontato i casi di abuso loro segnalati, se e come li hanno documentati, l'esistenza o meno delle fonti comprovanti tali abusi e l'attendibilità delle medesime. Oltre allo studio della documentazione, i ricercatori hanno condotto interviste con persone vittime di abusi e persone terze.

Gli esiti di questo studio hanno gettato le basi per ulteriori approfondimenti: l'indagine scientifica dell'Università di Zurigo andrà avanti con la continuazione del progetto pilota per altri tre anni, dal 2024 al 2026 in modo da ottenere una visione più completa dell'ampiezza del fenomeno e una collocazione temporale e geografica più precisa.

La stessa pubblicazione del *Rapporto* nel settembre 2023 ha aperto il vaso di Pandora: da quel momento in poi si sono moltiplicate le segnalazioni di abusi in tutte le Diocesi svizzere, anche in Ticino (Ticinonline 06.03.2024, Corriere del Ticino 06 e 07.03.2024).

1.2 Risultanze della ricerca

Dal *Rapporto*, presentato ai media il 12 settembre 2023, risulta che l'analisi degli atti conservati negli archivi ecclesiastici delle diocesi svizzere ha portato alla luce un gran numero di abusi sessuali perpetrati da sacerdoti, dipendenti ecclesiastici o da rappresentanti di altri ordini religiosi della Chiesa cattolica in Svizzera dalla metà del XX secolo ai giorni nostri.

Il quadro complessivo degli abusi nella Chiesa a livello nazionale attesta un fenomeno molto ampio: la ricerca ha identificato, a partire dal 1950, 1002 casi di abusi, 921 vittime e 510 responsabili di abusi di vario genere. Dal punto di vista giuridico i reati entrati in considerazione sono quelli previsti dal Codice penale svizzero (CP) agli articoli 187 segg. (reati contro l'integrità sessuale).

In Ticino i casi emersi sono pochi: secondo il *Rapporto* principalmente a causa della posizione di rispetto e di privilegio del parroco all'interno della comunità, il condizionamento sociale, la vulnerabilità (familiare, economica, psicologica) e la vergogna delle vittime e delle famiglie, la paura di non essere credute e di venir emarginate hanno fatto la loro parte. Oltre a questo, diversa documentazione conservata negli archivi segreti della Diocesi di Lugano è stata volontariamente distrutta, "togliendo tutti quei documenti che gettassero un'ombra sugli interessati" (*Rapporto*, pag. 36).

Il *Rapporto* approfondisce ampiamente come le segnalazioni concernenti gli abusi da parte degli ecclesiastici sono state ignorate e gli abusi occultati.

Un cambiamento di queste pratiche di occultamento sistematico degli abusi sessuali è stato osservato unicamente a partire dal XXI secolo quando i casi di abusi hanno provocato sempre più diffusamente scandali all'interno della Chiesa cattolica (nazionale e internazionale).

Lo studio ha potuto stabilire che le dinamiche di occultamento degli abusi da parte degli ecclesiastici sono state favorite anche dall'esistenza nelle diocesi di archivi segreti come peraltro previsto nel diritto canonico.

1.3 Raccomandazioni

Il *Rapporto* si conclude con una serie di raccomandazioni e suggerimenti (capitolo 8, pag. 113 seg.) all'attenzione delle istituzioni ecclesiastiche concernenti anche gli archivi: esso sottolinea infatti sia la necessità che i ricercatori abbiano accesso agli archivi e a tutti i documenti sia l'importanza che i documenti rilevanti riguardo al fenomeno dell'abuso non vengano più distrutti. Gli studiosi sottolineano inoltre l'importanza della completezza delle fonti e le esigenze sulle modalità e sull'ordine della tenuta degli archivi in locali e in ambienti adeguati, la necessità dell'esistenza di un catalogo e di un inventario, la conservazione della documentazione secondo i criteri richiesti dalla scienza archivistica attuale (*best practices* archivistiche) e da parte di personale qualificato. Questo deve valere anche per i documenti che attestano casi di abuso sessuale.

Infine gli studiosi ritengono fondamentale consentire alle vittime di abuso l'accesso senza restrizioni a tutti gli archivi ecclesiastici e non solo agli archivi della Chiesa cattolica in Svizzera (*Rapporto*, pag. 114).

Da qui la richiesta dell'iniziativante di modifica della Legge sulla Chiesa cattolica al fine di vietare l'esistenza di archivi segreti diocesani e affinché tali archivi siano organizzati e tenuti secondo le norme archivistiche attuali.

2. Le normative sugli archivi segreti nell'ordinamento giuridico canonico¹

La Chiesa cattolica romana dispone di un proprio sistema giuridico, il diritto canonico. Esso regola fra l'altro anche la conservazione dei documenti all'interno delle istituzioni ecclesiastiche.

Il Codice di diritto canonico (Codex Iuris Canonici, CIC), prevede al **canone 489 §1** l'obbligo di un archivio segreto presso la Curia vescovile (testualmente "*Vi sia nella curia diocesana anche un archivio segreto o almeno, nell'archivio comune, vi sia un armadio o una cassa chiusi a chiave e che non possano essere rimossi dalla loro sede; in essi si custodiscano con estrema cautela i documenti che devono essere conservati sotto segreto*").

¹ Adolfo Longhitano, *Ius Ecclesiae*, Rivista Internazionale di Diritto Canonico, 4 (1992), *Gli archivi ecclesiastici*, p.649-667.

Il canone 489 §2 CIC cita testualmente che “*ogni anno si distruggano i documenti che riguardano le cause criminali in materia di costumi, se i rei sono morti oppure se tali cause si sono concluse da un decennio con sentenza di condanna, conservando un breve sommario del fatto con il testo della sentenza definitiva*”.

Il canone 490 §1 CIC prevede che “*solo il Vescovo abbia la chiave dell’archivio segreto*”.

Dalle norme canoniche qui espone si evince che nell’archivio segreto diocesano sono conservati, fra gli altri, anche gli atti dei processi penali ecclesiastici concernenti le cause in materia di costumi. Dal 1917 gli abusi sessuali su minori di meno di 16 anni rientrano nei reati in materia di costumi nel diritto penale ecclesiastico (*Rapporto*, pag. 28 e 89). Quindi anche i documenti concernenti tali cause sono, secondo il CIC, da conservare nell’archivio segreto. A questi documenti ha accesso soltanto il vescovo.

Queste normative sollevano problematiche molto delicate riguardo al tema degli abusi sessuali nella Chiesa, come constatato nel *Rapporto*:

- **Canone 489 §1:** L’esistenza di archivi segreti impedisce di fatto di verificare per esempio se le segnalazioni di abusi siano state effettivamente documentate. L’archivio segreto rende dunque difficile qualsiasi constatazione riguardo alle domande: È stato segnalato un abuso? Quando? L’abuso è stato documentato adeguatamente? Sono state raccolte testimonianze e altre prove in merito? Sono stati presi dei provvedimenti verso l’abusante nell’ambito del diritto ecclesiastico? È stato segnalato all’autorità inquirente civile?
Questa mancanza di trasparenza va a discapito sia delle vittime sia della ricostruzione storica del fenomeno, come sottolineato nel *Rapporto*.
- **Canone 489 §2:** Per quanto concerne la distruzione di documenti concernenti le cause criminali si osserva che l’eliminazione di materiale presso archivi probabilmente non è di per sé inusuale, tenuto conto che spesso manca lo spazio per conservare tutto e che non tutta la documentazione di un archivio ha valore archivistico. La vera domanda è: Perché sottomettere a questa procedura proprio gli archivi segreti e specificatamente i documenti attestanti le cause criminali in materia di costumi?
Inoltre in caso di distruzione volontaria dei documenti il canone prevede che venga redatto un breve sommario con il testo della sentenza definitiva. Lo studio pilota ha accertato che questo non sempre è stato fatto: per esempio, nel caso della distruzione di documenti della Diocesi di Lugano (*Rapporto*, pag. 36) il sommario non era stato stilato, cosicché qualsiasi informazione sugli abusi è andata definitivamente perduta. Questo canone legittima purtroppo la distruzione di documenti attestanti reati gravi.
- **Canone 490 §1:** È difficilmente ammissibile e dà adito a giustificate perplessità, che il destino di documenti importanti non soltanto dal punto di vista storico, bensì soprattutto determinanti per il perseguimento penale, sia nelle mani di una persona sola, il vescovo, che ha un potere decisionale molto ampio su di essi, tanto da poter disporre di ordinarne la distruzione o da decidere a chi concedere l’accesso. Questo, come risulta dal *Rapporto*, ha contribuito in maniera determinante all’occultamento delle prove attestanti gli abusi sessuali negli scorsi decenni.

I canoni 489 e 490 sono probabilmente norme antiche, certo è che non sono più adeguate al tempo attuale, nell'ottica delle vigenti norme civili di archiviazione dei documenti e della conservazione delle prove in caso di reati.

Un archivio segreto e addirittura la distruzione di determinati documenti in esso contenuti non sono compatibili con le norme di uno Stato di diritto di conservare documentazione che comprova fatti giuridicamente e più in particolare penalmente rilevanti e a tutela delle vittime in ottica di salvaguardia delle prove e del principio della trasparenza e dell'accessibilità a tali documenti alle persone interessate o alle autorità competenti.

Lo studio pilota ha rilevato che il termine "*archivio segreto*" è stato interpretato dagli ecclesiastici attivi nel periodo esaminato in senso stretto, vale a dire quale prerogativa del vescovo e di sua completa discrezione sia nella gestione di tale archivio, sia nella distruzione di documentazione e sia nelle limitazioni all'accesso (a volte negato anche alle vittime).

Tutto questo non è ovviamente in linea con la legislazione cantonale sull'archiviazione e gli archivi pubblici entrata in vigore nel giugno 2012. Infatti questa prevede certamente limitazioni di accesso agli archivi e la distruzione di documentazione, ma sulla base di criteri ben definiti e fissati in norme legali (art. 7, 10, 19 LArch) e non semplicemente a seguito di una decisione del vescovo quale unico "custode" di tali archivi.

3. Le normative cantonali in materia di archiviazione (LArch e RLArch)

Secondo la LArch, l'archiviazione contribuisce *alla certezza del diritto* nonché alla gestione continua e razionale dei documenti degli enti pubblici. Realizza in particolare le condizioni necessarie *alla trasparenza* e alla ricerca scientifica (art. 1 cpv. 2).

Contrariamente alle lacunose disposizioni legali ecclesiastiche esaminate nel precedente punto 2, la LArch è una normativa completa e moderna che disciplina la gestione complessiva e professionale del materiale archivistico del nostro Cantone, garantendo l'integrità, l'autenticità e la corretta conservazione dei documenti, tutelandoli e regolandone in maniera dettagliata l'accessibilità e l'utilizzo in applicazione della Legge sulla protezione dei dati, la distruzione e la vigilanza su tutto l'ambito archivistico cantonale. Garantisce inoltre la tutela del diritto impedendo, contrariamente alle norme canoniche, la distruzione di documentazione con valore archivistico, cioè di documenti che rivestono un'importanza giuridica, politica, amministrativa, economica, sociale e culturale oppure che hanno un grande potenziale informativo (art. 3 cpv. 3 e art. 19).

4. Due ordinamenti giuridici a confronto: priorità delle normative secolari

Da quanto sinora esposto coesistono due ordinamenti giuridici, ecclesiastico e secolare, che regolano la tenuta degli archivi. Questo in teoria potrebbe creare confusione nell'applicazione delle disposizioni e indurre la Diocesi a dare precedenza alle norme ecclesiastiche.

Tale ipotesi deve essere respinta: infatti la Diocesi quale corporazione di diritto pubblico (art. 1 cpv. 1 della Legge sulla Chiesa cattolica) soggiace all'ordinamento giuridico cantonale.

Messaggio n. 8447 del 26 giugno 2024

Nello specifico, alla Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici e al relativo Regolamento sono assoggettati tutti gli istituti e le corporazioni di diritto pubblico cantonale e comunale, dunque anche le parrocchie ticinesi e la Diocesi (art. 2 LArch).

Pertanto, in considerazione del fatto che la LArch si applica anche ai documenti e agli archivi della Diocesi e delle parrocchie, e tenendo conto in particolare le osservazioni esposte dall'Archivio di Stato, la Scrivente Autorità non ritiene necessario sottolineare ulteriormente come le normative cantonali sull'archiviazione e sulla protezione dei dati abbiano priorità sui canoni del diritto canonico: sarebbe infatti ridondante precisare nella Legge sulla Chiesa cattolica quanto già previsto in un'altra legge specifica.

Idem dicasi per la richiesta dell'iniziativante riguardo agli archivi segreti: come ben sottolineato dall'Archivio di Stato, la legislazione in materia archivistica (come pure quella sull'informazione e sulla trasparenza) non vieta la tenuta di fondi archivistici la cui consultazione è limitata ad una cerchia ristretta di persone o funzioni (art. 7 e 10 LArch). La modifica proposta dall'iniziativante entrerebbe in contrasto con queste due normative.

A titolo abbondanziale, la Scrivente Autorità evidenzia le interessanti e approfondite raccomandazioni espresse nel *Rapporto* (cfr. punto 1.3 del presente) concernenti la gestione e la conservazione adeguata della documentazione negli archivi delle diocesi secondo i criteri richiesti dalla scienza archivistica attuale (*best practices* archivistiche). In questo ambito, qualora lo ritenesse necessario, la Diocesi può sicuramente rivolgersi all'Archivio di Stato per una consulenza professionale.

II. CONCLUSIONI

In conclusione, pur considerando le comprensibili motivazioni dell'iniziativante alla luce delle risultanze del *Rapporto* degli studiosi dell'Università di Zurigo, la Scrivente Autorità ritiene sufficienti le basi legali vigenti in materia di archiviazione di protezione dei dati e con il presente Messaggio invita il Parlamento a respingere l'iniziativa elaborata e la modifica di legge oggetto della medesima.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore deputate e signori deputati, l'espressione della massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri