

Messaggio

numero
8570

data
30 aprile 2025

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 16 settembre 2024 nella forma elaborata da Giuseppe Sergi e Matteo Pronzini "per la modifica dell'art. 7 della Legge sulla Chiesa cattolica con l'inserimento di un nuovo cpv. 1 e cpv. 2. (Reati di membri del clero. Per un obbligo di notifica da parte dell'autorità ecclesiastica)"

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

l'iniziativa parlamentare presentata il 16 settembre 2024 nella forma elaborata da Giuseppe Sergi e Matteo Pronzini chiede la modifica dell'articolo 7 della Legge sulla Chiesa cattolica con l'inserimento di un nuovo capoverso concernente l'obbligo di segnalazione da parte dell'autorità ecclesiastica nel caso di reati da parte di membri del clero.

I. INTRODUZIONE

L'atto parlamentare propone in concreto il seguente nuovo testo nella Legge sulla Chiesa cattolica (art. 7 cpv. 1): *"Ogni reato perseguibile d'ufficio o sospetto di reato che concerne un ecclesiastico deve essere immediatamente segnalato all'autorità giudiziaria civile. L'Ordinario è responsabile della segnalazione."* Tale capoverso (nuovo cpv. 1) andrebbe ad aggiungersi all'attuale capoverso 1 (nuovo cpv. 2) concernente l'obbligo di notifica dell'Autorità giudiziaria.

1. Pareri delle parti interessate

Il Consiglio di Stato, per il tramite del Dipartimento delle istituzioni, Segreteria generale, ha invitato in data 11 ottobre 2024 due parti interessate a formulare eventuali osservazioni su tale proposta: il Ministero pubblico del Cantone Ticino e la Diocesi di Lugano.

1.1. Ministero pubblico

Con lettera del 12 novembre 2024 il procuratore generale osserva che non è suo compito esprimersi sulla necessità di codificare o meno un obbligo di segnalazione concernente reati in seno alla Chiesa. Sottolinea che l'obbligo di segnalazione dovrebbe comunque investire non soltanto l'Ordinario bensì ogni ecclesiastico, ma solo per reati perseguibili d'ufficio e quando la notizia di reato sia stata ottenuta nell'esercizio delle proprie funzioni. Unica eccezione riguarda quanto viene appreso in sede confessionale, che deve essere tutelato. Sottolinea la necessità di esaminare se il singolo ecclesiastico abbia un obbligo di segnalazione indiretto (verso l'Ordinario e quest'ultimo verso il Ministero pubblico) o diretto (cioè direttamente al Ministero pubblico). Ritiene inoltre che la segnalazione,

analogamente all'articolo 68 capoverso 2 della Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (legge sanitaria, LSan), debba essere fatta "rapidamente entro un massimo di 30 giorni".

Conclude infine che, con un'eventuale modifica dell'articolo 7 in questione, dovrebbe parallelamente essere modificato anche l'articolo 5a della Legge sulla chiesa evangelica riformata nel Cantone Ticino.

1.2. Diocesi di Lugano

Con lettera del 22 novembre 2024 la Diocesi richiamando l'articolo 321 del Codice penale svizzero (Violazione del segreto professionale/CP) osserva che il testo proposto dagli iniziativaisti sarebbe troppo generico e violerebbe il diritto superiore: la norma cantonale proposta sarebbe infatti una restrizione troppo ampia del segreto professionale. Tale soluzione vedrebbe l'Ordinario costretto a denunciare i suoi ecclesiastici per qualsiasi tipo di reato e a prescindere dalla gravità dello stesso, violando anche il principio della proporzionalità. Gli ecclesiastici sarebbero dunque trattati in modo differente rispetto agli altri cittadini. E tutto ciò potrebbe minare la fiducia che gli ecclesiastici ripongono nell'Ordinario.

La Diocesi precisa inoltre che la legge canonica, i documenti della Santa Sede e le Direttive della Conferenza dei Vescovi Svizzeri prevedono già oggi l'obbligo da parte dell'Ordinario di presentare denuncia alle autorità civili, limitatamente ai reati sessuali e contro la vita perpetrati in danno a minorenni o di persone incapaci di intendere e volere da parte di ecclesiastici. Questo indica chiaramente la volontà della Chiesa di contrastare il fenomeno degli abusi su minori.

In conclusione la Diocesi sarebbe favorevole ad accogliere nella Legge sulla Chiesa cattolica una norma già presente nell'Ordinamento ecclesiastico universale e locale limitatamente ai reati di abuso sessuale su minori. La Diocesi si dice pronta a formulare proposte concrete riprendendo quanto già legiferato nella legge canonica risp. della Chiesa cattolica.

2. Trattazione del tema degli abusi sessuali nell'ambito ecclesiale svizzero

Riguardo al tema generale degli abusi nell'ambito della Chiesa cattolica è anzitutto fondamentale il *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* concernente le risultanze dello studio commissionato al Dipartimento di Storia dell'Università di Zurigo da parte 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), qui di seguito *Rapporto*¹.

Si ricorda inoltre il Messaggio del Consiglio di Stato n. 8447 del 26 giugno 2024 concernente l'iniziativa parlamentare del 18 settembre 2023 nella forma elaborata da Lara Filippini (*Vietare la possibilità di qualsiasi archivio segreto diocesano*)².

¹ www.media.uzh.ch/de/medienkonferenz.html.

² [https://www4.ti.ch/poteri/gc/ricerca-messaggi-atti/ricerca/risultati/dettaglio?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=122197&cHash=c45ed651f066ed00b2b19efb829f67c8&user_gcparlamento_pi8\[ricerca\]=44](https://www4.ti.ch/poteri/gc/ricerca-messaggi-atti/ricerca/risultati/dettaglio?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=122197&cHash=c45ed651f066ed00b2b19efb829f67c8&user_gcparlamento_pi8[ricerca]=44)

Si rimanda infine alla risposta del Consiglio di Stato dell'8 novembre 2023 all'interrogazione n. 128.23 del 19 settembre 2023 di Matteo Quadranti (*Abusi nella Chiesa: cosa migliorare?*)³.

3. Rapporto fra Stato e Chiesa nell'ambito di reati commessi da un ecclesiastico

La questione sostanziale alla base di questa iniziativa parlamentare, scaturita dagli episodi venuti alla luce recentemente nella Chiesa ticinese e ai quali essa si riferisce, è il rapporto fra Stato e Chiesa nell'ambito particolarmente delicato degli abusi sessuali commessi da ecclesiastici, la loro segnalazione alle autorità inquirenti e giudiziarie civili e di conseguenza il loro perseguimento penale da parte di tali autorità.

L'attuale articolo 7 della Legge sulla Chiesa cattolica del 16 dicembre 2002 prevede un obbligo di notifica dell'Autorità giudiziaria nel senso che *"il procuratore pubblico notifica all'Ordinario, al più presto ma al massimo entro tre mesi dall'apertura dell'istruzione, l'esistenza di un procedimento penale a carico di un ecclesiastico, ad eccezione dei casi senza rilevanza per la funzione."*

L'autorità penale civile è dunque tenuta per legge ad informare l'autorità ecclesiastica dell'apertura di un procedimento penale a carico di un membro di quest'ultima.

Per contro non esiste attualmente nell'ordinamento civile cantonale un obbligo nei confronti dell'autorità religiosa di segnalare all'autorità inquirente civile notizie di reati che coinvolgono membri del clero, intesi ovviamente i reati perseguibili e punibili sulla base delle leggi civili. Attualmente dunque l'Ordinario, o altri vertici della Chiesa, venuti a conoscenza di reati da parte di un membro del clero, in applicazione della Legge sulla Chiesa non sono obbligati a segnalarli alle competenti autorità giudiziarie civili, sottraendo dunque potenzialmente gli autori di reato alla giustizia secolare.

Gli iniziativaisti chiedono dunque di colmare questa lacuna giuridica.

4. Risultanze della ricerca storica oggetto del Rapporto dell'Università di Zurigo

Come già ampiamente esposto nel precitato Messaggio n. 8447, il *Rapporto* summenzionato raccoglie i risultati dello studio effettuato dall'Università di Zurigo riguardo alla gestione da parte dei vertici della Chiesa cattolica romana svizzera dei casi di abusi sessuali avvenuti in Svizzera a partire dagli anni 50 del secolo scorso ai giorni nostri. In concreto gli studiosi hanno analizzato il modo in cui i responsabili ecclesiastici hanno affrontato i casi di abusi sessuali a loro segnalati, se e come li hanno documentati e se li hanno perseguiti secondo il diritto canonico o segnalati all'autorità inquirente civile.

Da questa ricerca storica è scaturito un quadro complessivo a livello nazionale molto grave, identificando centinaia di vittime di abusi sessuali (per lo più minorenni) e centinaia di abusanti (uomini appartenenti al clero o dipendenti del medesimo), mettendo in discussione la Chiesa come istituzione e come ente morale.

³ [https://www4.ti.ch/poteri/gc/ricerca-messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=117775&cHash=94323b074713c869d189adaa12443d2b&user_gcparlamento_pi8\[ricerca\]=19&start=5&r=1](https://www4.ti.ch/poteri/gc/ricerca-messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=117775&cHash=94323b074713c869d189adaa12443d2b&user_gcparlamento_pi8[ricerca]=19&start=5&r=1)

Ad una diffusione così ampia degli abusi nella Chiesa cattolica svizzera nel periodo analizzato hanno contribuito diversi fattori: la fiducia e il rispetto di cui godevano gli ecclesiastici in quegli anni nella società, la diffusione delle attività da parte della Chiesa nel settore educativo e assistenziale, la paura delle vittime a denunciare e di conseguenza di essere emarginate all'interno della comunità, l'occultamento sistematico da parte della Chiesa dei reati commessi dal proprio clero, l'esistenza di archivi segreti, la distruzione di documentazione comprovante questi delitti (*Rapporto*, pag. 36), l'esistenza di un ordinamento giuridico (l'ordinamento canonico), parallelo e separato da quello civile, a cui potevano essere sottoposti i rei senza che le istituzioni laiche e l'opinione pubblica ne venissero informate, la mancanza di un obbligo legale secondo il quale le istituzioni ecclesiastiche fossero tenute a segnalare alle autorità penali civili i reati commessi e i sospetti di reato da parte di membri del clero (*Rapporto*, pag. 110).

Lo studio ha in particolare evidenziato come i vertici della Chiesa cattolica nel periodo esaminato abbiano insabbiato, nascosto e banalizzato gli abusi sessuali su minori, nonostante fossero considerati reati gravi anche dal diritto canonico (*Rapporto*, pag. 28 e 89). Grazie a questa “*cultura del silenzio*” numerosi autori di tali reati sono stati protetti e non sono stati sottoposti né alle sanzioni penali previste dall'ordinamento canonico (cfr. punto 5.1 seguente) né tantomeno a quelle previste dall'ordinamento giuridico civile.

Il fenomeno degli abusi nell'ambito ecclesiastico ha dunque potuto diffondersi in maniera più o meno indisturbata, tanto da permettere agli abusanti di reiterare tali reati ripetutamente per anni in altri luoghi, in istituzioni differenti, su altre vittime. Quasi inesistenti i provvedimenti sanzionatori verso questi soggetti come pure le misure per evitare il contatto fra queste persone e le future potenziali vittime (specialmente minori). E spesso la Chiesa ha dimostrato scarso interesse per gli abusati: le vittime non sono state tutelate né nella loro salute fisica e psicologica né nei loro diritti, anzi talvolta dissuase dal chiedere giustizia.

Pochissimi dunque i casi sottoposti alla giustizia secolare poiché i vertici della Chiesa non si ritenevano sottoposti e vincolati alle leggi civili, e il codice canonico consentiva loro di gestire all'interno della Chiesa stessa tali reati e di decidere se prendere provvedimenti o meno nei confronti degli abusanti (punto. 5.1.2).

5. Ordinamenti giuridici paralleli

Come risulta dal *Rapporto*, l'esistenza di due ordinamenti giuridici paralleli (norme penali canoniche e Codice penale civile), o meglio l'esistenza di un ordinamento proprio della Chiesa, ha contribuito a far sì che i reati sessuali commessi nell'ambito ecclesiale non venissero (non vengono) segnalati alle autorità inquirenti secolari.

Riguardo al perseguimento e alle pene concernenti i reati sessuali, il diritto penale canonico mostra delle differenze sostanziali rispetto al Codice penale svizzero e al Codice di procedura penale, che esamineremo nei punti principali qui di seguito.

5.1. Ordinamento giuridico canonico

La Chiesa cattolica romana dispone di un proprio ordinamento giuridico, il diritto canonico, la cui raccolta normativa, il Codice di diritto canonico (CIC) è suddiviso in sette Libri e contiene 1752 canoni (can.).

5.1.1. Diritto penale canonico

Il diritto penale canonico è lo strumento con il quale la Chiesa regola il perseguimento dei fatti delittuosi che avvengono al proprio interno. Esso è contenuto nel Libro VI CIC che raccoglie le Sanzioni penali nella Chiesa (canoni 1311 - 1399). Il Libro è suddiviso in due Parti: la Parte I (Delitti e pene in genere, can. 1311 - 1363) tratta in particolare dei diversi tipi di pene canoniche e di altre punizioni; la Parte II definisce i singoli reati previsti dal codice (can.1364 - 1399).

Accanto al CIC esistono altre fonti extracodicistiche di valore legislativo che contengono p. es. decisioni del Papa su questioni essenziali, dunque anche nell'ambito penale (cfr. le lettere apostoliche *Motu proprio* di cui si parlerà più avanti).

5.1.2. Procedura giudiziaria e pene nel diritto penale canonico

Procedura giudiziaria canonica

Poiché la Chiesa si affida principalmente al riconoscimento del peccato, al pentimento del reo e alla penitenza, le pene previste dall'ordinamento penale canonico sono soprattutto di ordine spirituale e operano nell'ambito della coscienza, come ben espresso nel can. 1341: "*L'Ordinario deve avviare la procedura giudiziaria o amministrativa per infliggere o dichiarare le pene quando abbia constatato che né per vie dettate dalla sollecitudine pastorale, soprattutto la correzione fraterna, né con l'ammonizione né con la riprensione, è possibile tenere sufficientemente il ristabilimento della giustizia, l'emendamento del reo, la riparazione dello scandalo*".

In altre parole l'Ordinario è tenuto a procedere per gradi seguendo le vie dettate dal can. 1341 e soprattutto non deve avviare una procedura giudiziaria qualora abbia constatato che i rimedi pastorali siano stati efficaci. Egli gode dunque di un certo margine di discrezionalità nel decidere sulla procedura.

In sostanza non esiste nel diritto penale canonico alcuna obbligatorietà dell'azione penale: le esigenze di giustizia nell'ambito della giustizia canonica sono principalmente altre rispetto al diritto penale secolare: in primis redimere il reo dal peccato e salvare la sua anima (can. 1752, *salus animarum*^{4,5,6}): gli autori qui citati parlano di "*dimensione pastorale del sistema penale canonico*". La pena canonica è dunque ritenuta l'*extrema ratio*, applicabile quando le altre misure di cui al can. 1341 non hanno raggiunto lo scopo indicato.

⁴ Carlos José Errazuriz, *La tutela penale dei beni giuridici nella Chiesa: tra esigenze comuni con l'ambito secolare e caratteristiche ecclesiali proprie*, Diritto penale canonico, Dottrina, prassi e giurisprudenza della Curia romana, Libreria Editrice Vaticana, 2023, pag. 54.

⁵ Alessandro Ceserani, *Il sistema sanzionatorio nella Chiesa*, Università degli Studi di Milano, Dipartimento Cesare Beccaria, Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2019, pag. 2 e 5.

⁶ Carlo Sommaruga, *Interpellanza 10.3246 del 19.03.2010 – Aggiornamento della Chiesa cattolica in materia di abusi sessuali – Parere del Consiglio federale del 12.05.2010.*

Questa breve sintesi sulle relative norme canoniche rileva che un procedimento penale avviato su tali basi può dar adito a problematiche di imparzialità e trasparenza, e per quel che concerne l'opzione di discrezionalità ai sensi del can. 1341, essa è in netto contrasto con il principio della legalità che regge il sistema giuridico in uno Stato di diritto.

Pene previste dal diritto canonico

Nel diritto canonico la pena è in genere la privazione o la restrizione di un diritto acquisito in quanto membro della comunità ecclesiastica: proibizioni, trasferimenti, rimproveri, penitenze, svolgimento di opere di pietà, dimissione dello stato clericale (can. 1395 § 2 pena prevista per i delitti sessuali più gravi), ecc. La pena più grave è la scomunica (can. 1331), che impedisce allo scomunicato di celebrare i riti di culto e i sacramenti, di esercitare incarichi ecclesiastici ecc. La scomunica può però essere successivamente revocata, qualora, p. es. nei reati sessuali, l'abusante ammetta il suo pentimento (che però, come sottolineato dal *Rapporto*, pag. 91, vanifica qualsiasi atto punitivo).

Il sistema sanzionatorio canonico non prevede pene detentive. Questo è uno degli elementi principali di differenza dal diritto penale secolare. Il carcere non è prospettato nell'ambito ecclesiale, al limite il colpevole viene trasferito in qualche monastero isolato, come peraltro avvenuto recentemente nella Svizzera romanda, dove una Confraternita ha trasferito un suo ecclesiastico (già noto ai suoi superiori per ripetuti abusi in passato) in gran segreto in un monastero nelle Alpi francesi dopo che diverse vittime avevano segnalato nuovi abusi commessi dal medesimo⁷, abusi e abusante che la Confraternita anche in questo caso ha evitato di denunciare all'autorità penale secolare.

5.1.3. I reati sessuali nel diritto penale canonico (pedofilia e abuso)

Per quel che concerne specificatamente l'ambito degli abusi sessuali nella Chiesa, contrariamente al Codice penale svizzero, che tratta dei reati contro l'integrità sessuale in maniera dettagliata sotto un titolo specifico (Titolo quinto, *Dei reati contro l'integrità sessuale*) su più articoli (art. 187 - 200 CP), i reati sessuali nel CIC sono contemplati al can. 1395 § 3 e can. 1398 (su minori) in pochissime righe e con una descrizione delle fattispecie di abusi assai concisa. Anche la loro collocazione sistematica non è sotto un titolo unico, ma qualcuno sotto il Titolo V (*Delitti contro obblighi speciali*), altri sotto il Titolo VI (*Delitti contro la vita, la dignità e la libertà dell'uomo*) come gli abusi su minori, oltre alle norme *extra codicem* menzionate al punto 5.1.4 seguente.

5.1.4. Sviluppi recenti nell'ambito del trattamento dei reati sessuali da parte della Chiesa e obbligo di segnalazione alle autorità civili

Come già più volte ribadito, nonostante gli abusi su minori fossero riconosciuti come reati gravi, il sistema penale ecclesiastico ha permesso nel corso di decenni di coprire i colpevoli di abuso, di sottrarli ai processi penali secolari, garantendo loro l'impunità, e non impedendo che i medesimi potessero reiterare tali reati con le stesse o altre vittime, non prendendo gli adeguati provvedimenti contro di loro e in buona sostanza non tutelando le vittime.

Le analisi recenti di questo fenomeno hanno infatti messo in discussione anche le gerarchie ecclesiastiche accusate di coprire gli scandali e di non collaborare con la

⁷ Grégoire Baur, LE TEMPS, 30.10.2024.

Messaggio n. 8570 del 30 aprile 2025

giustizia civile (*Rapporto*, pag. 89, 110). Infatti le autorità diocesane potevano trattare i casi di abusi sessuali senza darne segnalazione alla Curia Romana. Questo ha permesso ad alcuni vescovi di coprire gli abusanti e sé stessi. L'obbligo di denuncia all'interno della Chiesa è stato introdotto solo nel 2019⁸.

Nel corso degli ultimi decenni la Chiesa, soprattutto dopo che i media a livello universale hanno dato ampio spazio al fenomeno degli abusi nell'ambito ecclesiastico, ha preso atto di un problema che nel passato era stato minimizzato e ha cercato di porvi rimedio, anche per salvare la propria credibilità. In questo senso i provvedimenti adottati da Papa Francesco dal 2016 mirano a punire non solo i colpevoli di abusi, bensì anche i loro superiori che si sono dimostrati negligenti nell'affrontare i casi di abuso sessuale, riconoscendone la loro responsabilità giuridica e dichiarando che per tali motivi anch'essi devono essere rimossi dal loro incarico ecclesiastico^{9, 10}.

Nel 2019 e nel 2021 Papa Francesco ha inoltre ridefinito il diritto penale canonico riguardo ai reati sessuali, introducendo nel can. 1398 (nel Titolo VI: *Delitti contro la vita, la dignità e la libertà dell'uomo*) le fattispecie di abuso e pedo-pornografia e prevedendo quale pena massima la dimissione dallo stato clericale¹¹.

Quindi, riassumendo, allo stato attuale nel diritto penale canonico:

- È prevista la pena della dimissione dello stato clericale per i colpevoli di abusi verso minori, abusi verso persone soggette a tutela, produzione o diffusione di materiale pedopornografico;
- È prevista la rimozione dall'ufficio ecclesiastico per i vescovi negligenti verso i casi di abuso posti in essere dai propri ecclesiastici.

Inoltre nel 2020 il Dicastero per la Dottrina della Fede ha pubblicato un Vademecum (aggiornato nel 2022) su alcuni punti di procedura nel trattamento dei casi di abuso sessuale di minori commessi da chierici¹².

È dunque aumentata l'attenzione da parte della Chiesa cattolica riguardo ai reati sessuali, specialmente su minori. Tuttavia la procedura di accertamento del reato, di perseguimento e di sanzione avviene all'interno dell'ambito ecclesiale (can. 1717 segg. CIC). In pratica le autorità inquirenti civili non hanno modo di venire a conoscenza del reato e dell'accusato, a meno che la vittima non denunci presso di loro tale reato. E i processi penali ecclesiastici non sono pubblici, al contrario di quelli previsti dall'ordinamento civile (*Principio della pubblicità*, Codice di procedura penale svizzero, CPP, art. 69 segg.). Pertanto il fenomeno rischia di rimanere in parte nascosto, vanificando così la finalità repressiva e punitiva della pena e gli sforzi di prevenzione, di tutela e di sostegno alle vittime da parte delle autorità civili.

⁸ https://www.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio-20190507_vos-estis-lux-mundi.html, art. 3 §1.

⁹ https://www.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio_20160604_come-una-madre-amorevole.html.

¹⁰ Pierluigi Consorti, *La responsabilità della gerarchia ecclesiastica nel caso degli abusi sessuali commessi dai chierici, fra diritto canonico e diritti statuali*, Rivista telematica (www.statoechiese.it) n.17/2013, pag. 17 e segg.

¹¹ https://www.vatican.va/content/francesco/it/apost_constitutions/documents/papa-francesco_costituzione-ap_20210523_pascite-gregem-dei.html.

¹² https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/ddf/rc_ddf_doc_20220605_vademecum-casi-abuso-2.0_it.html.

Nel 2023 vi è stato un ulteriore passo della Chiesa in questo senso: infatti Papa Francesco nella lettera apostolica del 25 marzo 2023¹³ che tratta della gestione degli abusi sessuali, all'articolo 20 (*Osservanza delle leggi statali*) precisa che: *“Le presenti norme si applicano senza pregiudizio dei diritti e degli obblighi stabiliti in ogni luogo dalle leggi statali, particolarmente quelli riguardanti eventuali **obblighi di segnalazione** alle autorità civili competenti”*¹⁴.

In altre parole: **se il diritto secolare prevede un obbligo di segnalazione, i vertici della Chiesa sono tenuti a rispettarlo**, collaborando attivamente con le autorità civili nella denuncia e nella repressione degli abusi.

Tale obbligo (l'osservanza delle leggi civili e la comunicazione all'Autorità civile) viene ben dettagliato nel Sussidio applicativo del Libro VI del Dicastero per i testi legislativi della Curia romana¹⁵, secondo il quale *“sempre che per la legge civile sia obbligatorio comunicare all'autorità dello Stato la notizia di un concreto reato, l'Ordinario procederà a informare le autorità competenti, secondo le modalità prescritte dalla legge stessa e in base ad eventuali Convenzioni tra lo Stato e la Santa Sede. Tale obbligo va eseguito anche quando possa presumersi ragionevolmente (ad esempio, a causa della prescrizione) che non verrà avviata alcuna procedura civile.”*

E riguardo alle vittime cita *“potrà essere necessario incoraggiare costoro a esercitare i propri diritti e denunciare direttamente i fatti alle Autorità civili, evitando ogni forma di dissuasione.”*

Infine se l'Autorità giudiziaria civile dovesse disporre di un ordine di consegna di documenti riguardanti l'indagine, l'Autorità ecclesiastica è tenuta a dar seguito.

Per quel che concerne la Chiesa cattolica svizzera, è da rilevare che anche la Conferenza dei Vescovi Svizzeri nelle Direttive sul trattamento degli abusi sessuali del 2019 aveva già statuito in merito alla collaborazione con i servizi dello Stato e all'obbligo di segnalazione, precisando che *“le disposizioni civili riguardo al dovere di denuncia devono essere rispettate in ogni momento”* (Direttive, capitolo 5.3)¹⁶.

In particolare il capitolo 5.3.2 delle Direttive riguardo alle denunce penali è esplicito:

“Gli Ordinari presentano denuncia presso i competenti organi penali civili ogni volta che hanno conoscenza di un'azione passibile di venir perseguita d'ufficio a livello penale. Gli ordinari hanno l'obbligo di presentare denuncia presso i competenti organi penali civili ogni volta che hanno conoscenza di un sospetto fondato di un delitto sessuale commesso ai danni di una vittima minorenni al momento dei fatti.”

In conclusione l'obbligo di osservanza da parte della Chiesa delle leggi statali, come stabilito in questi ultimi anni da Papa Francesco, e ben esplicito nelle Direttive dei Vescovi Svizzeri, è dunque un passo importante che si allinea in sostanza alla richiesta degli

¹³ https://www.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/20230325-motu-proprio-vos-estis-lux-mundi-aggiornato.html.

¹⁴ Giuseppe Comotti, *Delitti contra Sextum e l'obbligo di segnalazione nel motu proprio “Vox estis lux mundi”*, <https://doi.org/10.19272/202008601010> «ius ecclesiae» · xxxii, 1, 2020, pag. 266 e segg.

¹⁵ Dicastero per i testi legislativi, *Le sanzioni penali nella Chiesa, Sussidio applicativo del Libro VI del Codice di Diritto Canonico*, 31 maggio 2023, punto 185.

¹⁶ Conferenza dei Vescovi Svizzeri e Unione dei Superiori Maggiori religiosi della Svizzera, *Abusi sessuali in ambito ecclesiale, Direttive*, Quarta edizione, Friburgo, marzo 2019.

iniziativisti di introdurre un obbligo di segnalazione esplicito nella Legge sulla Chiesa cattolica.

5.2. Ordinamento giuridico civile

5.2.1. Codice penale svizzero

Non riteniamo necessario approfondire i vari principi alla base del nostro Codice penale e soprattutto delle norme concernenti i reati nell'ambito sessuale, in quanto non oggetto della presente interrogazione e certamente noti. Ci limitiamo dunque a una breve descrizione dei medesimi unicamente finalizzata alla trattazione delle differenze con il diritto penale canonico.

5.2.2. Dei reati contro l'integrità sessuale

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare il Codice penale svizzero tratta dei reati contro l'integrità sessuale in maniera dettagliata su più articoli (Titolo quinto: art. 187 - art. 200 CP). La maggior parte di essi prevede pene detentive; fino a 10 anni per i reati più gravi (art. 189 cpv. 2, *Aggressione e coazione sessuale* / art. 190 cpv. 2, *Violenza carnale* / art. 191, *Atti sessuali con persone incapaci di discernimento o inette a resistere* / art.195, *Sfruttamento di atti sessuali. Promovimento della prostituzione*).

La maggior parte di questi reati è perseguita d'ufficio, in particolare quelli che concernono come vittime persone di età minore di 16 anni: tali reati sono imprescrittibili (art. 101 cpv. 1 lett. e CP).

Nel corso degli anni il Titolo quinto CP è stato oggetto di varie revisioni: l'ultima il 1° luglio 2024 con l'entrata in vigore del nuovo diritto penale in materia sessuale che estende le fattispecie di violenza carnale e coazione sessuale.

5.3. Conclusione: gli ordinamenti giuridici a confronto¹⁷

Da quanto sinora esposto risultano differenze sostanziali nel perseguimento degli abusi sessuali fra l'ordinamento penale canonico e quello penale svizzero. Infatti secondo il diritto penale canonico l'Ordinario non è necessariamente tenuto ad aprire un procedimento penale contro ecclesiastici che commettono reati, le pene non sono comparabili a quelle previste nel diritto penale secolare e non vi è un obbligo di segnalazione di reato alle autorità inquirenti civili, a meno che questo obbligo non sia previsto nelle norme secolari.

Dal punto di vista della certezza del diritto e della finalità sociale, repressiva e punitiva del diritto penale in generale, dalla presente analisi risulta in sostanza che il diritto penale canonico, per rapporto al diritto penale secolare, dà spazio a molte perplessità soprattutto per il fatto che le sanzioni previste dal CIC non risultano né sicure né efficaci e certamente non sono paragonabili a quelle previste dallo Stato: nell'ambito specifico degli abusi sessuali tali misure non sono adeguate alla gravità dei reati in questione. Infatti p. es. la scomunica (come pena più alta prevista dal CIC) non può di certo essere paragonata alle

¹⁷ Alessandro Negri, *Diritto penale canonico e secolare, tra recenti avvicinamenti e distanze incolmabili. Il nodo dell'adesione spontanea, in Sistema penale*, Editore Associazione Progetto giustizia penale, 6/2023, pag. 143 seg.

pene detentive previste dal CP e soprattutto essa non impedisce all'abusante di commettere altri reati di tal genere.

Nonostante gli sforzi intrapresi dalla Chiesa in questi ultimi anni nel regolamentare la trattazione di casi di abuso sessuale specialmente su minori, l'ordinamento canonico mostra ancora forti limiti sia nella prevenzione sia nella gestione degli abusi, in particolare nella tutela delle vittime o delle potenziali vittime¹⁸.

Anche la giurisprudenza penale canonica in ambito di abusi sessuali è di difficile reperibilità, contrariamente alla giurisprudenza secolare in materia¹⁹. Non vi è dunque possibilità di verificare facilmente la pratica giurisprudenziale in questo ambito, venendo dunque a mancare la trasparenza sulle reali sanzioni attuali nei casi trattati internamente dalla Chiesa e di conseguenza la sicurezza del diritto.

Infine, a differenza dell'ambito secolare, in quello della giustizia canonica non esistono verosimilmente statistiche con dati attendibili sul fenomeno degli abusi (*Rapporto*, pag. 110), cosa che non permette di avere una reale entità del problema (anche solo a livello svizzero) né un continuo monitoraggio del fenomeno.

Le norme penali civili, in primis sia il Codice penale sia il Codice di diritto processuale penale, sono la garanzia di giustizia, per tutti i cittadini indistintamente, laici, ecclesiastici, persone di altre confessioni, accusati e vittime. La finalità delle normative penali civili sono chiare e trasparenti e certamente la loro applicazione non è lasciata alla discrezionalità di un singolo.

I casi di abuso sessuale devono essere trattati con competenza, diligenza e rigore. Come più volte ribadito in questo intervento, la Chiesa non dispone di strumenti adeguati in questo senso²⁰.

Vi è dunque la necessità che i reati commessi da ecclesiastici vengano trattati allo stesso modo di quelli commessi da non ecclesiastici. Ne consegue che le autorità civili competenti devono necessariamente venirne a conoscenza affinché tali reati possano essere perseguiti secondo il nostro ordinamento. È dunque necessario un collegamento fra l'ordinamento giuridico canonico e quello civile.

Da qui l'esigenza dell'obbligo di segnalazione da parte della Chiesa alle autorità secolari.

6. Obbligo di segnalazione risp. di denuncia di reati nel diritto svizzero

Occorre anzitutto specificare che i termini "obbligo di denuncia" risp. "obbligo di segnalazione" "obbligo di avviso" (*Anzeigepflicht – Meldepflicht – Obligation de dénoncer*) non sempre sono usati in modo conseguente, e ciò può provocare confusione, specialmente con riferimento alla denuncia penale. Utilizziamo dunque il termine menzionato di volta in volta nella legge.

¹⁸ Alessandro Ceserani, *op. cit.*, pag. 16.

¹⁹ Daniela Milani, *Chiesa cattolica e abusi nella riforma del diritto penale canonico: il fascino ancora incerto del diritto secolare*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), fascicolo n. 22 del 2022, pag. 108.

²⁰ Kantonales Pfarreiblatt Luzern, Stefan Loppacher, *Kirche kommuniziert nicht proaktiv*, 28.08.2023, <https://www.pfarreiblatt.ch/aktuell/kirche-kommuniziert-nicht-proaktiv-454>.

6.1. In generale

In Svizzera un obbligo generale di segnalazione/denuncia di reato non è previsto. Vi sono per contro determinati ambiti e professioni in cui è previsto un obbligo puntuale, sia a livello federale sia cantonale.

Qui di seguito elenchiamo alcune fra le disposizioni più conosciute; l'elenco non è ovviamente esaustivo in quanto un'analisi generale di tutte le norme esistenti a livello cantonale e federale richiederebbe molto più approfondimento e tempo:

Norme federali

- Secondo l'articolo 22a capoverso 1 della Legge sul personale federale (LPers) "*gli impiegati sono tenuti a denunciare alle autorità di perseguimento penale, ai loro superiori o al Controllo federale delle finanze i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constatano o sono loro segnalati nell'esercizio della loro funzione*". Disposizioni eguali sono previste nelle varie leggi cantonali, fra cui la nostra legge cantonale sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD, art. 31a).
- L'articolo 314d del Codice civile svizzero (CC) prevede un obbligo di avviso per diverse professioni nel caso di minaccia dell'integrità fisica, psichica, sessuale di un minorenne.
- L'articolo 443 capoverso 2 CC prevede un obbligo di avviso per chiunque svolga un'attività ufficiale nell'ambito della protezione di adulti in difficoltà.
- L'articolo 253 capoverso 4 CPP prevede un obbligo di annuncio per decessi dovuti a cause sospette o ignote.
- L'articolo 302 capoverso 1 CPP prevede l'obbligo di denuncia per le autorità penali.

Vi sono numerose altre norme nel diritto federale riguardo all'obbligo di denuncia nelle leggi specifiche (p. es. nella legge federale sul riciclaggio, nella sorveglianza delle malattie infettive, ecc.).

Norme cantonali

- L'articolo 31a LORD precedentemente citato.
- L'articolo 68 capoverso 2 della legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (legge sanitaria, LSan) stabilisce che *ogni operatore sanitario ha l'obbligo di informare rapidamente entro un massimo di 30 giorni il Ministero pubblico, direttamente o per il tramite del Medico cantonale, di ogni caso di morte per causa certa o sospetta di reato venuto a conoscenza in relazione con l'esercizio della propria funzione o professione*. Stesso obbligo di segnalazione è previsto per le direzioni di strutture sanitarie (art. 68a LSan).
- Secondo l'articolo 27a capoverso 1 della legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) "*Il magistrato è tenuto a denunciare alle autorità di perseguimento penale i crimini e i delitti perseguibili d'ufficio che constata o gli sono segnalati nell'esercizio della sua funzione.*"

Anche in tutti gli altri Cantoni esistono obblighi specifici di segnalazione per diverse categorie di professionisti in caso di reati e sospetti di reati (p. es. nell'ambito della violenza domestica, della protezione dei minori e persone bisognose, lesioni personali gravi, abusi, ecc.).

6.2. Introduzione di un obbligo di segnalazione nell'ambito dei reati sessuali - Atti parlamentari federali e cantonali

La questione dell'obbligo di segnalazione nell'ambito degli abusi sessuali su minori nella Chiesa e non solo, è stata trattata diverse volte a livello politico, non solo cantonale (come la presente iniziativa), ma soprattutto alle Camere federali.

Qui di seguito alcuni degli atti parlamentari federali più significativi degli ultimi anni.

- **Mozione 08.3790 - (Josiane Aubert, 09.12.2008, Consiglio nazionale) - Proteggere i minori dai maltrattamenti e dagli abusi sessuali**

Tenuto conto delle diversità delle leggi cantonali riguardo all'obbligo di segnalazioni, questa mozione incaricava il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento una modifica del Codice civile o di altre leggi affinché l'obbligo di segnalazione alle autorità di protezione dei minori fosse generalizzato in tutti i Cantoni e potesse contribuire, grazie ad una prassi unificata, a lottare efficacemente contro i maltrattamenti e gli abusi sessuali su minori. In tal senso insegnanti, istruttori sportivi, professionisti sanitari, ecclesiastici, educatori, operatori sociali, logopedisti, mediatori, ecc., in caso di sospetto di maltrattamenti o abusi sessuali, avrebbero dovuto procedere alla segnalazione alle autorità di protezione, con normative uguali a livello federale.

Il Consiglio federale nel suo parere del 25.02.2009 proponeva di respingere la mozione, ritenendo che un obbligo generale di denuncia nell'ambito dei citati reati su minori rischiava di minare il segreto professionale, teso in particolare a creare un rapporto di fiducia e sarebbe stato controproducente nei casi in cui un minore avesse desiderato affrontare il tema dell'abuso subito.

- **Interpellanza 10.3246 - (Carlo Sommaruga, 19.03.2010, Consiglio nazionale) - Aggiornamento della Chiesa cattolica in materia di abusi sessuali**

Essa chiedeva in particolare al Consiglio federale se intendeva sviluppare insieme alla Chiesa cattolica una strategia di prevenzione agli abusi e quale fosse la sua politica nei confronti della Chiesa medesima in cui la protezione dell'istituzione prevaleva sulla denuncia degli abusi.

Il Consiglio federale nel suo parere del 12.05.2010 si dichiarava scandalizzato dalle proporzioni che il fenomeno degli abusi sessuali sui minori nell'ambito della Chiesa cattolica aveva raggiunto non solo in Svizzera ma in tutto il mondo. Riteneva tuttavia che, considerato che i rapporti fra Stato e Chiesa erano di competenza dei Cantoni (art. 72 cpv. 1 Cost.); la competenza della Confederazione si limitava alla salvaguardia della pace interreligiosa.

- **Iniziativa parlamentare 10.540 (Carlo Sommaruga, 17.12.2010, Consiglio nazionale) - Segreto professionale degli ecclesiastici**

Questa iniziativa chiedeva la modifica dell'articolo 321 CP in modo da escludere dal segreto professionale degli ecclesiastici i fatti costitutivi di reato contro la libertà sessuale dei minori. In tal modo si intendeva indurre i membri del clero a denunciare all'autorità penale civile i crimini e delitti sessuali su minori di cui venivano a conoscenza nell'ambito della loro funzione.

A questa iniziativa non è stato dato seguito principalmente con le argomentazioni che una modifica di tal genere avrebbe toccato unicamente gli ecclesiastici e non gli altri

professionisti ed inoltre avrebbe interessato soltanto i reati sessuali su minori, ma non altri reati altrettanto gravi.

- **Mozione 12.4068 (Fabio Regazzi, 06.12.2012, Consiglio nazionale) - Obbligo di denuncia e di testimonianza in caso di abusi sui bambini**

Questa mozione chiedeva un obbligo di segnalazione generalizzato, vale a dire esteso a tutti e non soltanto ai membri di determinate autorità stabilite da ciascun Cantone, e quindi di competenza federale con modifica del CPP, riguardo a reati di pedofilia o violenza commessi contro minorenni.

Con parere negativo del 20.02.2013 il Consiglio federale proponeva di respingere la mozione, sostenendo che un obbligo generale di segnalazione mal si conciliasse con uno Stato liberale di diritto; distingueva inoltre le vittime adulte da quelle minorenni: le prime in grado di decidere se denunciare o meno l'abuso subito, mentre per i minori riteneva sufficiente l'obbligo di denuncia già esistente per determinate figure professionali (medici, docenti) che hanno a che fare con minorenni. Riteneva inoltre che l'obbligo di denuncia generalizzato sarebbe stato di per sé controproducente in quanto avrebbe indotto la vittima a non confidarsi sapendo che poi sarebbe stato immancabilmente avviato un procedimento penale.

- **Interpellanza 23.4002 (Doris Fiala, 14.09.2023, Consiglio nazionale) - Responsabilità politica e analisi degli abusi sessuali all'interno della Chiesa cattolica**

Facendo riferimento al *Rapporto* dell'Università di Zurigo e agli abusi sessuali "insabbiati" dalla Chiesa, questa interpellanza gettava le basi per un'analisi della responsabilità non solo del clero bensì anche della politica e dalle autorità cantonali.

Il Consiglio federale nel suo parere del 15.11.2023 riteneva che nell'ambito del diritto penale sessuale negli ultimi anni era stato fatto molto in particolare riguardo al tema della prescrizione (imprescrittibilità in caso di reati sessuali su minori di 12 anni). Riguardo alle risultanze del *Rapporto* precisava che in base all'articolo 72 Costituzione federale era compito dei Cantoni disciplinare i rapporti fra Chiesa e Stato, questo anche riguardo al perseguimento dei reati.

- **Mozioni 23.4191 / 23.4193 / 23.4195 / 23.4196 (Tamara Funicello, Greta Gysin, Priska Wismer-Felder, Kathrin Bertschy, 28.09.2023, Consiglio nazionale) - Piani di protezione per prevenire gli abusi in organizzazioni che lavorano con i bambini**

Esse incaricavano il Consiglio federale di elaborare le necessarie basi legali e un piano di misure per obbligare organizzazioni quali chiese, scuole e associazioni che svolgono attività con bambini e giovani a introdurre e attuare piani di protezione standardizzati, vincolanti e adeguati al potenziale di rischio per prevenire abusi sessuali, fisici e psichici e a garantire il controlling.

Il Consiglio federale nel suo parere del 22.11.2023 pur sottolineando l'importanza del tema degli abusi, della prevenzione e della protezione dei minori, richiamava nuovamente gli articoli 62 capoverso 1 e l'articolo 72 Costituzione federale sulle competenze dei Cantoni nel settore scolastico e dei rapporti con la Chiesa. L'Esecutivo riteneva inoltre che non vi fosse una base costituzionale sufficiente per creare a livello federale le basi legali che imponessero determinate misure a tutti gli ambiti menzionati nelle mozioni.

Messaggio n. 8570 del 30 aprile 2025

- **Interpellanza 23.4252 (Céline Widmer, 29.09.2023, Consiglio nazionale) - Impedire che il diritto ecclesiastico ostacoli il perseguimento penale**

Con riferimento ai risultati del *Rapporto*, questa interpellanza esprimeva la preoccupazione che le “*prescrizioni del diritto ecclesiastico pregiudichino l’applicazione del diritto penale statale*”.

Il Consiglio federale nel suo parere del 22.11.2023 sottolineava che il diritto penale statale prevaleva sul diritto canonico, quindi quest’ultimo non avrebbe dovuto pregiudicare il perseguimento penale statale, anche se era ipotizzabile che documentazione utile come mezzo di prova per il procedimento potesse essere andata distrutta in virtù di prescrizioni del diritto canonico.

- **Mozione 23.4302 (Carlo Sommaruga, 29.09.2023, Consiglio degli Stati) - Per un rapporto ufficiale sugli abusi nella Chiesa cattolica**

Con riferimento alle risultanze del *Rapporto* dell’Università di Zurigo questa mozione sottolineava l’assenza sistematica da parte della Chiesa di comunicazione dei reati di abuso sessuale alle autorità penali civili. Sottolineava la responsabilità di Confederazione e Cantoni e chiedeva un potenziamento della prevenzione.

Il Consiglio federale nella sua risposta riteneva che la Confederazione non avesse nessuna responsabilità in questo ambito e richiamava nuovamente l’articolo 72 Cost. riguardo alla competenza dei Cantoni nella gestione dei rapporti con la Chiesa cattolica.

- **Iniziativa parlamentare 23.460 (Kathrin Bertschy, 29.09.2023, Consiglio nazionale) - Responsabilità della multinazionale “Chiesa cattolica”**

Questa iniziativa chiedeva che lo Stato stabilisse delle regole chiare di diligenza e di responsabilità che dovevano essere rispettate dalla Chiesa e a cui questa potesse essere chiamata a rispondere direttamente nei casi di abuso commessi da ecclesiastici.

- **Postulato 24.3334 (Sidney Kamerzin, 15.03.2024, Consiglio nazionale) - Ampliare il campo di studio sugli abusi sessuali su minori**

Il Consiglio federale veniva incaricato di redigere un rapporto sui casi di abuso sessuale su minori avvenuti in tutte le strutture di socializzazione (scuole, club sportivi, associazioni culturali, colonie, ecc., quindi non solo nella Chiesa) e di elaborare le raccomandazioni necessarie per combattere queste violenze.

Con parere del 15.05.2024 il Consiglio federale si dichiarava disposto ad esaminare strategie di protezione dagli abusi su minori, ma unicamente nei settori di competenza della Confederazione. Ricordava che nell’ambito della scuola, cultura, sport, scautismo, ecc., le competenze della Confederazione sono limitate.

- **Postulato 24.3461 (Fabian Molina ,17.04.2024, Consiglio nazionale) - Abusi in seno alla Chiesa cattolica e altre comunità religiose. Lottare contro l’impunità (testo non pubblicato)**

Il Consiglio federale nel suo parere del 19.06.2024 ribadiva la competenza cantonale riguardo al disciplinamento dei rapporti tra Stato e Chiesa (art. 72 Cost.) e ritenendo che spettasse anzitutto ai Cantoni esaminare l’introduzione di un obbligo di denuncia, di un obbligo di dare informazioni a un’autorità risp. un obbligo di testimoniare in giudizio per persone tenute al segreto professionale (art. 321 n. 3 CP).

- **Postulato 24.3472 (Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, 03.05.2024) - Abusi sessuali in organizzazioni preposte all'assistenza di persone vulnerabili in Svizzera**

Il Consiglio federale è stato incaricato di presentare un rapporto che illustri come in Svizzera le organizzazioni preposte all'assistenza di persone vulnerabili (p. es. chiese, associazioni sportive ecc.) trattano i casi interni di abusi e coinvolgono le autorità penali competenti nonché le misure adottate per impedire nuovi casi in futuro.

Questa analisi dovrebbe stabilire se sia necessario intervenire a livello legislativo per migliorare la situazione e le opzioni disponibili a tal fine.

In conclusione da questo approfondimento emerge che anche a livello federale sia l'Esecutivo sia il Legislativo riconoscono l'urgenza di piani di prevenzione e protezione contro gli abusi vincolanti per Chiese, scuole, e associazioni sportive e altre che svolgono attività con minori. Fra questi piani di protezione considerano anche la possibilità di un obbligo di denuncia/segnalazione. Tuttavia sottolineano, specificatamente riguardo alle Chiese, la competenza è dei Cantoni. Mancano dunque attualmente a livello federale le basi costituzionali per legiferare in questi determinati ambiti.

6.3. Il segreto professionale versus l'obbligo di segnalazione

Nei vari ambiti professionali, l'obbligo di segnalazione/denuncia si contrappone all'obbligo di mantenere il segreto professionale. Due interessi importanti: da un lato la protezione del segreto professionale, dall'altro interesse pubblico e della vittima di far emergere un reato penale grave. Da qui l'esigenza di chiarire questi aspetti assai delicati per i professionisti tenuti al segreto secondo l'articolo 321 CP.

Il segreto professionale costituisce un istituto giuridico importante del diritto federale (Sentenza Tribunale federale 18 marzo 2021, 2C_658/2018, consid. 3.2 e dottrina e giurisprudenza menzionate). Esso deriva dal diritto costituzionale alla protezione della sfera privata e al rapporto di fiducia particolare fra l'individuo (paziente, cliente, ecc.) e i professionisti sottoposti al segreto (art. 13 Cost., art. 8 CEDU).

L'articolo 321 CP è la norma fondamentale a tutela del segreto professionale. Essa punisce la violazione del segreto elencando esplicitamente le persone tenute al segreto: ecclesiastici, avvocati, notai, consulenti in brevetti, revisori, medici, altri operatori sanitari (n.1).

Il n. 3 del medesimo articolo dispone riguardo alle eccezioni previste dalla legislazione federale e cantonale, fra cui l'obbligo di dare informazioni a un'autorità e l'obbligo di testimoniare in giudizio. Gli obblighi legali di segnalazione ai sensi di questo capoverso che escludono la punibilità della rivelazione del segreto, costituiscono ingerenze importanti nel segreto professionale in quanto costringono i professionisti tenuti al segreto a rivelare segreti concernenti le persone che si sono affidate e confidate a loro. Occorre pertanto che tali obblighi di segnalazione siano fondati sull'identificazione da parte del legislatore di un bene superiore che è di principio prevalente rispetto alla protezione del segreto professionale. La soluzione adottata dal legislatore deve quindi risultare da una ponderazione dei diversi interessi in discussione (2C_658/2018, consid. 3.4 e dottrina menzionata) e non consistere in un obbligo generale e illimitato, che svuoterebbe così di contenuto il segreto professionale.

Alla luce di quanto sin qui esposto, l'istituzione di un obbligo segnalazione all'autorità fondato sulle disposizioni cantonali (oltre a quelle federali) giusta l'articolo 321 n. 3 CP è ammissibile. L'obbligo non può tuttavia essere illimitato e deve essere formulato in modo esplicito all'indirizzo del professionista in questione e precisare le situazioni chiaramente delimitate alle quali si riferisce. La regolamentazione cantonale deve rispettare il diritto superiore. Inoltre costituendo un'ingerenza in un diritto fondamentale, la restrizione del segreto professionale deve fondarsi su una base legale sufficiente, essere giustificata dall'interesse pubblico e rispettare il principio della proporzionalità (2C_658/2018, consid. 3.5 e rinvii di dottrina e giurisprudenza menzionati): l'interesse alla rivelazione del segreto deve essere superiore, secondo il legislatore, rispetto alla protezione del segreto professionale.

Come per le altre professioni elencate nell'articolo 321 CP, anche gli ecclesiastici con l'esistenza di un obbligo di segnalazione cantonale sarebbero esentati dal segreto professionale come pure obbligati a deporre giusta l'articolo 171 capoverso 2 CPP.

Nel presente caso occorre dunque valutare la portata dell'obbligo di segnalazione: gli iniziativaisti chiedono un obbligo di segnalazione esteso a *ogni reato perseguibile d'ufficio o sospetto di reato che concerne un ecclesiastico*; mentre la Diocesi sarebbe favorevole a un obbligo di segnalazione più restrittivo e limitato a quanto già previsto nelle nuove disposizioni in materia della Chiesa (punto 5.1.4).

La formulazione proposta dagli iniziativaisti consiste in un obbligo di segnalazione generalizzato, estremamente ampio e che non definisce con precisione le fattispecie determinanti e gli interessi preponderanti tali da giustificare un obbligo di segnalazione piuttosto che il mantenimento del segreto professionale. La formulazione in questione concerne in modo imprecisato qualsiasi reato perseguibile d'ufficio perpetrato da un ecclesiastico. Un simile obbligo di natura generale non permette all'ecclesiastico sottoposto all'articolo 321 CP di determinare con sufficiente certezza i singoli casi in cui la segnalazione si imponga come obbligatoria sulla base di determinate circostanze. Una norma di questo tenore sarebbe dunque difficilmente praticabile (2C_658/2018, consid. 6.3.2 e dottrina e giurisprudenza menzionate). L'Ordinario si vedrebbe costretto a denunciare i suoi ecclesiastici per qualsiasi reato, anche di natura patrimoniale o di lieve entità. Un obbligo di segnalazione di questo genere violerebbe il principio della proporzionalità.

6.4. Definizione di bene superiore prevalente sulla protezione del segreto professionale

Da quanto appena esposto risulta chiara l'esigenza di delimitare i reati da sottoporre all'obbligo di segnalazione da parte della Chiesa rispetto alla formulazione proposta dagli iniziativaisti.

A questo proposito si ricorda che il nuovo testo dell'articolo 321 n. 3 CP è entrato in vigore il 1° gennaio 2019 in relazione con l'entrata in vigore della modifica del 15 dicembre 2017 (derivante dalla mozione 08.3790 Aubert del 09.12.2008 citata al punto 6.2) dell'articolo 314d del Codice civile concernente la protezione dei minori, che estende l'obbligo di segnalazione a tutte le persone che svolgono un'attività professionale in contatto con minori: queste sono tenute ad avvisare l'autorità di protezione dei minori se nell'ambito della loro attività vengono a conoscenza di maltrattamenti o abuso nei confronti di un

Messaggio n. 8570 del 30 aprile 2025

minore. Obiettivo di questa modifica era quello di aumentare la protezione del minore e poter agire in questo senso tempestivamente²¹. Costituisce “*maltrattamento di minore*” in particolare il maltrattamento fisico, l’abuso sessuale e il maltrattamento psichico. In questo senso la Svizzera ha ampliato il suo impegno alla protezione del fanciullo, come prevede la Convenzione dell’ONU sui diritti del fanciullo²² (in particolare l’art. 19), principio ripreso anche nell’articolo 11 capoverso 1 Cost.

Scopo della presente iniziativa è principalmente perseguire penalmente i reati sessuali commessi nell’ambito ecclesiastico ai danni di minori e proteggere le vittime di tali abusi. Questi reati sono spesso legati ad altri altrettanto gravi (reati contro la vita e l’integrità della persona, contro la libertà personale)²³ che a nostro avviso dovrebbero essere compresi nell’obbligo di segnalazione.

La formulazione dell’articolo 314d capoverso 1 del Codice civile prevede testualmente che “*le seguenti persone sono tenute ad avvisare ...se vi sono indizi concreti che l’integrità fisica, psichica o sessuale di un minore è minacciata.*”.

Una formulazione analoga a tale articolo limitata all’obbligo di segnalazione di determinati reati rispetterebbe il principio della proporzionalità in quanto finalizzata alla protezione di un bene superiore (integrità del minore) rispetto all’obbligo di mantenere il segreto.

Infine, anche se non affrontato approfonditamente nel presente messaggio, riteniamo che vi sia un’altra categoria di persone che deve poter disporre della medesima protezione giuridica dei minori in un ambito così delicato come quello dei reati sessuali. Si tratta delle persone incapaci di discernimento (art. 16 CC). Esse sono tutelate dal Codice penale nei reati contro l’integrità sessuale all’articolo 191 CP che prevede per i colpevoli di abusi nei loro confronti una pena detentiva fino a 10 anni oltre che imprescrittibilità del reato ai sensi dell’art.101 cpv. 1 lett. e CP. Si giustifica dunque ampiamente e rientra nella proporzionalità prevedere un obbligo di segnalazione per reati sessuali contro queste persone. Anche in questo caso per la formulazione si fa riferimento all’art. 443 CC, sottoposta a modifica del 2017 unitamente all’art. 314 d (e art. 321 n. 3 CP) soprammenzionato.

6.5. Tempistica dell’obbligo di segnalazione

Nell’ambito dei reati sessuali, come in altri reati, è estremamente importante che la segnalazione del reato alle autorità civili venga effettuata senza indugio in modo da tutelare la vittima e da garantire una corretta ed efficace amministrazione della giustizia, specialmente riguardo al pericolo di fuga e all’inquinamento delle prove.

La tempestività della segnalazione permette inoltre di prendere misure affinché l’abusante/presunto abusante venga allontanato da altre possibili vittime.

Per tale ragione, e analogamente ad altri obblighi di segnalazione già citati, si ritiene che la segnalazione da parte dell’autorità religiosa alle preposte autorità penali civili debba

²¹ Rapporto esplicativo concernente l’avamprogetto di modifica del Codice civile svizzero, dicembre 2013, pag.6 - <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/meldepflicht.html>.

²² Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107).

²³ Cfr. nota 19, pag. 8.

avvenire **nel termine massimo di 30 giorni** dal momento in cui essa viene in possesso delle informazioni relative a tali reati che coinvolgono religiosi.

6.6. Persona tenuta all'obbligo di segnalazione

L'articolo 4 della Legge sulla Chiesa cattolica dispone che la Diocesi, personalità giuridica di diritto pubblico, è retta dall'Ordinario, che esercita liberamente il suo ministero spirituale nella Diocesi a livello di culto, di magistero e di giurisdizione. Egli esercita la sorveglianza su tutto ciò che attiene alla vita della Chiesa cattolica nel Cantone Ticino (art. 5 cpv. 1 Legge sulla Chiesa cattolica). L'articolo 7 prevede l'obbligo di notifica del procuratore pubblico all'Ordinario in caso di procedimento penale contro un ecclesiastico.

Ne discende che l'Ordinario non è soltanto responsabile della parte amministrativa, organizzativa e finanziaria della Diocesi e delle parrocchie a lui sottoposte, bensì anche sul personale ecclesiastico sottoposto alla Diocesi medesima. Egli ha dunque la funzione di superiore dei membri del clero che dirige e deve vigilare affinché non vi siano da parte di questi dei comportamenti che possano violare i diritti della comunità²⁴. Se tali comportamenti sono già avvenuti egli deve agire a tutela delle vittime. Da qui la sua responsabilità giuridica di segnalare tali comportamenti alle autorità penali civili, oltre che a prendere immediatamente le misure del caso per impedire la reiterazione del comportamento a tutela delle vittime e potenziali vittime.

7. Considerazioni finali

È principale responsabilità e dovere di uno Stato di diritto (art. 5 Cost.) garantire che le leggi vigenti siano rispettate. Esso è tenuto a perseguire e a punire chi compie un reato proporzionalmente al reato commesso e accertato. Lo Stato deve tutelare le vittime di reati.

In Svizzera tutti i cittadini e tutte le cittadine a prescindere dal loro Credo, sottostanno alla Costituzione federale/cantonale e alle leggi federali/cantonali; come contemplato peraltro anche nell'articolo 1 della Legge sulla Chiesa cattolica.

Ne consegue che, sempre in uno Stato di diritto, non è ammissibile che una categoria di persone (p. es. in questo caso religiosi) sia sottratta al perseguimento civile e/o sottoposta ad un ordinamento giuridico parallelo, per reati perseguibili nell'ordinamento secolare. Questo viola l'uguaglianza di trattamento anche nell'ambito della procedura penale a cui soggiacciono tutti coloro che commettono un crimine o un delitto in Svizzera (art. 3 cpv. 1 CP) e coloro che si trovano in Svizzera e hanno commesso un reato all'estero i reati contro l'integrità sessuale menzionati all'articolo 5 CP.

Le vittime di reati devono essere tutelate in egual misura sia che abbiano subito abusi da laici sia da membri del clero. Se così non fosse il principio dell'uguaglianza giuridica ancorato nell'articolo 8 Cost. (art. 7 Cost. cant.), il principio della trasparenza nella procedura giudiziaria, la credibilità della sanzione, e di conseguenza la fiducia dei cittadini nel coerente, corretto, celere e efficace funzionamento della giustizia civile verrebbero meno.

Il fenomeno degli abusi sessuali nell'ambito della Chiesa cattolica è stato oggetto negli ultimi anni di profonda analisi da parte di storici e di studiosi non solo in Svizzera, e oggetto

²⁴ Pierluigi Consorti, *op. cit.*, pag. 10.

Messaggio n. 8570 del 30 aprile 2025

di numerosi atti parlamentari specialmente a livello federale. L'obiettivo principale di tutto ciò, oltre che principalmente la tutela delle vittime, è quello di assicurare alla giustizia colpevoli che sono riusciti per decenni con facilità a nascondersi all'interno di un'organizzazione parallela a quella statale, reiterando tali reati a tal punto da diventare un fenomeno planetario. Certamente essi sono stati aiutati e protetti, sia dai loro superiori sia dalla medesima procedura penale canonica, che, come esaminato precedentemente, non è certamente paragonabile a quella penale secolare. Ne consegue che una procedura penale parallela e le relative sanzioni previste dal diritto canonico non devono sostituirsi a quelle del diritto penale o ordinario.

Si riconosce certamente che la Chiesa in questi anni ha compiuto passi nella prevenzione e nella sensibilizzazione al fenomeno degli abusi, ciò non toglie che la giustizia sia compito dello Stato.

Ne consegue che il Consiglio di Stato al termine di questa analisi ritiene indispensabile l'introduzione nella Legge cantonale sulla Chiesa cattolica di una norma che stabilisce l'obbligo di segnalazione. Si rende dunque necessaria la modifica dell'articolo 7 come da disegno di legge annesso alla presente, tenendo conto che l'attuale unico capoverso dell'articolo 7 diventa capoverso 2.

In tal senso dovrà essere modificato anche l'articolo 5a della Legge sulla chiesa evangelica riformata nel Cantone Ticino.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Norman Gobbi

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Messaggio n. 8570 del 30 aprile 2025

Disegno di

**Legge
sulla Chiesa cattolica
(LCCatt)**
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8570 del 30 aprile 2025,

decreta:

I

La legge sulla Chiesa cattolica del 16 dicembre 2002 (LCCatt) è modificata come segue:

Obbligo di denuncia e di notifica

Art. 7

¹L'Ordinario è tenuto a denunciare alle autorità di perseguimento penale al più presto, ma al più tardi entro 30 giorni, ogni reato o sospetto di reato perseguibile d'ufficio contro l'integrità fisica, psichica o sessuale di un minorenni o di una persona incapace di discernimento a carico di un ecclesiastico, che constata o gli è segnalato.

² *ex cpv. 1*

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Essa entra in vigore immediatamente.

Messaggio n. 8570 del 30 aprile 2025

Disegno di

Legge
sulla Chiesa evangelica riformata nel Cantone Ticino
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8570 del 30 aprile 2025,

decreta:

I

La legge sulla Chiesa evangelica riformata nel Cantone Ticino del 14 aprile 1997 è modificata come segue:

Obbligo di denuncia e di notifica

Art. 5a

¹Il presidente del Consiglio sinodale è tenuto a denunciare alle autorità di perseguimento penale al più presto, ma al più tardi entro 30 giorni, ogni reato o sospetto di reato perseguibile d'ufficio contro l'integrità fisica, psichica o sessuale di un minorenni o di una persona incapace di discernimento a carico di un ecclesiastico, che constatata o gli è segnalato.

²Il procuratore pubblico notifica al presidente del Consiglio sinodale al più presto, ma al più tardi entro tre mesi dall'apertura dell'istruzione, l'esistenza di un procedimento penale a carico di un ecclesiastico, ad eccezione dei casi senza rilevanza per la funzione.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Essa entra in vigore immediatamente.