



Istituzione del Registro nazionale degli orfani per crimini domestici

A.C. 2715-A

Dossier n° 583/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
16 ottobre 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2715-A
Titolo:	Istituzione del Registro nazionale degli orfani per crimini domestici
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Carfagna

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, ha lo scopo di istituire un Registro nazionale in cui siano censiti tutti i soggetti, minori di età o maggiorenni non autosufficienti, che sono rimasti orfani in conseguenza di un reato di omicidio perpetrato dal partner del genitore, al fine di garantire il pieno e tempestivo accesso alle indennità e alle altre misure di sostegno, economico e non, che l'ordinamento mette a disposizione.

Il testo è stato sottoposto a rilevanti modifiche nel corso dell'esame in sede referente. La principale concerne la sostituzione del Dipartimento per le politiche della famiglia con il Ministero della giustizia quale ente presso cui istituire il Registro. Conseguentemente, il decreto che dispone le modalità e le tempistiche per l'alimentazione e l'aggiornamento del predetto Registro è emanato dal Ministro della giustizia (artt. 2 e 3).

Ulteriori modifiche hanno riguardato:

- una più precisa delimitazione dei delitti che causano la condizione di orfano per crimini domestici (art. 1);
- una più puntuale descrizione della procedura di informazione alle vittime (art. 4);
- il rafforzamento della tutela dei dati personali, con accesso riservato al Registro ai soli soggetti istituzionali deputati alla realizzazione di misure di protezione e assistenza del singolo (art. 6);
- il rinvio alla disciplina generale sul patrocinio a spese dello Stato dettata dal testo unico delle spese di giustizia (d.P.R. 115/2002) e la conseguente soppressione della disciplina prevista dal testo originario (art. 4 e soppressione dell'art. 5 del testo originario).

Contenuto

L'**articolo 1** delinea le finalità dell'intervento legislativo, strutturandosi in due commi distinti.

Nello specifico, il **comma 1** stabilisce che il provvedimento mira, attraverso l'istituzione del **Registro nazionale degli orfani per crimini domestici**, a garantire il censimento, il monitoraggio e il coordinamento delle misure di tutela, assistenza e sostegno economico disposte in favore dei suddetti orfani. Più in dettaglio, i destinatari delle tutele sono i minori e i maggiorenni non economicamente autosufficienti, rimasti orfani a seguito di crimini commessi in ambito domestico, ai sensi dell'articolo **316, comma 1-bis, del codice di procedura penale**, con particolare riferimento agli orfani di femminicidio ai sensi dell'articolo **577-bis del codice penale**.

[Istituzione del Registro nazionale degli orfani per crimini domestici](#)

Il citato art. 316, comma 1-bis, c.p.p. dispone che il pubblico ministero che procede per il delitto di omicidio commesso contro il coniuge, anche legalmente separato o divorziato, contro l'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, o contro la persona che è o è stata legata da relazione affettiva anche senza stabile convivenza richieda, in ogni stato e grado del procedimento, il sequestro conservativo dei beni mobili o immobili dell'imputato o delle somme o cose a lui dovute (nei limiti in cui la legge ne consente il pignoramento) a garanzia del risarcimento dei danni civili subiti dai figli delle vittime. La norma si applica sia in presenza di figli minorenni che di figli maggiorenni economicamente non autosufficienti.

L'art. 577-bis del codice penale, recante la disciplina del nuovo reato di femminicidio, è stato introdotto dalla L. n. 181 del 2025. In particolare, tale delitto prevede l'applicazione della pena dell'ergastolo nei confronti di chiunque cagioni la morte di una donna, commettendo il fatto come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione o come atto di controllo o possesso o dominio

in quanto donna, o in relazione al rifiuto della donna di instaurare o mantenere un rapporto affettivo ovvero come atto di limitazione delle sue libertà individuali.

Il comma 2, invece, precisa che l'obiettivo della norma è la realizzazione di un sistema unitario e integrato di tutela. Tale finalità è posta in diretta attuazione dell'**articolo 31 della Costituzione** e in conformità con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la **Convenzione di Istanbul** sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

In primo luogo, si rammenta che l'**art. 31 Cost.** prescrive che la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose (primo comma). La Repubblica, inoltre, protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (secondo comma).

Per quanto concerne, invece, la cd. **Convenzione di Istanbul** (o meglio **Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica**), essa costituisce il punto più avanzato degli interventi a tutela delle donne in ambito internazionale. In particolare, la Convenzione comprende un elenco dettagliato dei reati di genere che i paesi firmatari si impegnano a contrastare: si tratta di violenza psicologica, atti persecutori e stalking, violenza fisica, violenza sessuale, matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto forzato e sterilizzazione forzata, molestie sessuali. Qualora gli ordinamenti giuridici non prevedessero tali fattispecie di reato, gli Stati sarebbero quindi obbligati ad introdurli (come accaduto per l'Italia, che ha provveduto, per alcuni delitti non previsti, con la L. n. 69 del 2019, cd. Codice rosso). Gli obiettivi della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'articolo 1: proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, attraverso il rafforzamento della loro autonomia e autodeterminazione; predisporre un quadro globale di politiche e misure di protezione e assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica; promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

In tale contesto, merita di essere richiamato anche la già citata L. n. 69 del 2019 (cd. Codice rosso). Tale provvedimento, approvato nel corso della XVIII legislatura, si pone come obiettivi la prevenzione e la protezione delle vittime dei reati di violenza di genere. La legge è conosciuta dall'opinione pubblica con l'espressione "Codice rosso", per sottolineare uno specifico e più celere percorso di tutela, anche processuale, delle vittime di reati violenti, con particolare riferimento ai reati di violenza sessuale e domestica.

Per maggior approfondimento in materia di violenza nei confronti delle donne e violenza domestica si rinvia al relativo [tema](#) sul portale della documentazione della Camera dei deputati.

L'**articolo 2** disciplina l'istituzione e le finalità operative del suddetto Registro, articolandosi in quattro commi.

Il comma 1 istituisce presso il **Ministero della giustizia** il Registro nazionale degli orfani per crimini domestici, il quale costituisce base di dati di interesse nazionale ai sensi dell'art. 60 del Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. n. 82 del 2005), ed è tenuto nel rispetto del del Regolamento UE 2016/679 (cd. GDPR) riguardante la protezione dei dati personali.

Si segnala che l'articolo 60 del D.lgs. n. 82 del 2005 definisce "base di dati di interesse nazionale" l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipo e contenuto, la cui conoscenza è rilevante per l'esercizio delle funzioni istituzionali delle altre amministrazioni, anche solo per scopi statistici, nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti (cfr. comma 1). Si ricorda, inoltre, che le basi di dati di interesse nazionale costituiscono, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e che garantisce l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate. Peraltro, tali sistemi devono rispondere a specifici requisiti di sicurezza, accessibilità e interoperabilità (cfr. comma 2).

Il comma 2 chiarisce che le attività di raccolta e di aggiornamento delle informazioni e dei dati identificativi contenuti nel Registro, da portare avanti con tempestività, rispondono alle esigenze di: Finalità del registro

- monitoraggio della distribuzione degli orfani sul territorio nazionale e dei loro bisogni sociali e assistenziali (*lett. a*));
- verifica dell'effettiva attivazione delle misure di tutela previste dalla legge (*lett. b*));

- agevolazione della cooperazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti (*lett. c*)).

Il comma 3 sancisce l'obbligo di assicurare la pubblicità istituzionale dell'operatività del Registro, attraverso **campagne di informazione mirate** rivolte alle Forze di polizia, alla magistratura, ai servizi sociali, agli enti locali, ai centri antiviolenza, nonché agli ordini professionali coinvolti, con l'obiettivo di garantire la piena conoscenza dello strumento, con modalità idonee a salvaguardare la riservatezza dei soggetti interessati secondo quanto previsto dall'art. 6.

Il nuovo comma 4, inserito in sede referente, **autorizza la spesa di 1.250.000 euro per l'anno 2027 e di 460.000 euro annui** a decorrere dall'anno 2028 per l'istituzione del Registro, cui si fa fronte con le risorse indicate all'art. 7 (v. *infra*), mentre le **campagne informative** di cui al comma 3 devono essere **realizzate nell'ambito degli ordinari stanziamenti** di bilancio delle amministrazioni competenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'**articolo 3** disciplina le **procedure per la comunicazione dei dati**.

Ai sensi del comma 1, gli uffici giudiziari sono tenuti a comunicare al Ministero della giustizia i dati relativi agli orfani di crimini domestici e di femminicidio, secondo i tempi, le modalità e le procedure previsti da un apposito decreto del Ministro della giustizia, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Comunicazione
dei dati da parte
degli uffici
giudiziari

Il comma 2 affida ad un ulteriore decreto del Ministro della giustizia, da adottare sempre entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità e previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, il compito di individuare le modalità tecniche per l'aggiornamento e il funzionamento del Registro.

Il comma 3 assegna alla Scuola superiore della magistratura il ruolo di promozione e organizzazione delle attività di formazione specifiche per il personale appartenente alla magistratura coinvolto nelle procedure di cui al comma 1.

Il comma 4 estende la facoltà di consultazione del Registro alle amministrazioni e agli enti pubblici competenti all'erogazione dei servizi e delle misure di sostegno.

L'**articolo 4** della proposta di legge disciplina l'**obbligo di informazione** in favore degli orfani, dei loro tutori o affidatari e dei servizi sociali competenti per territorio.

Obbligo di
informazione
immediata

Nello specifico si prevede che sul competente procuratore della Repubblica gravi l'onere di trasmettere un documento informativo unificato, redatto in un linguaggio accessibile, multilingue e disponibile sia in formato cartaceo che digitale, all'orfano ovvero, se si tratta di persona minore d'età, al tutore o affidatario del medesimo, nonché ai servizi sociali competenti per territorio. La trasmissione deve avvenire entro quattro giorni dall'iscrizione della notizia di reato nel registro delle notizie di reato di cui all'articolo 335 c.p.p.

Tale documento deve esplicitare le modalità di accesso alle seguenti provvidenze:

- misure socioeconomiche e giuridiche, previste dalla L. n. 4 del 2018, a tutela dei minori e dei maggiorenni non economicamente autosufficienti, rimasti orfani a seguito di crimini domestici (*lett. a*));

Sul punto si ricorda che la L. n. 4 del 2018 ha introdotto talune disposizioni volte a tutelare gli orfani di crimini domestici. Tra le misure stabilite in favore di tali soggetti figurano: l'ammissione al patrocinio in favore degli orfani per il procedimento penale del reato di cui sono vittime e di tutti i procedimenti civili, il sequestro conservativo dei beni dell'imputato per far fronte al risarcimento dei danni civili subiti dai figli delle vittime, la liquidazione da parte del giudice penale di una provvisoria dei figli orfani costituiti parte civile nel procedimento penale, norme in materia di pensione di reversibilità, di assistenza medico-psicologica, nonché norme in materia di assistenza e accesso ai servizi pubblici.

- provvidenze economiche garantite dal Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti, nonché agli orfani per crimini domestici, di cui all'art. 2, comma 6-*sexies* del D.L. n. 225 del 2010 (*lett. a*));

Il «Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici», costituisce il principale strumento messo in campo per tutelare le vittime di tali reati e consentire il loro reinserimento nel circuito economico legale.

Il primo fondo ad essere istituito, ad opera della legge n. 108 del 1996, è stato il "Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura", il quale è stato dapprima unificato con il "Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive" (istituito dalla legge n. 44 del 1999) ad opera del regolamento di cui al d.P.R. n. 455 del 1999, emanato proprio in attuazione della citata legge n. 44, e successivamente con il "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso" (istituito dalla legge n. 512 del 1999) ad opera dell'art. 2, comma 6-sexies, del [decreto-legge n. 225 del 2010](#). Negli anni successivi altre leggi hanno esteso le competenze del Fondo anche all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti (legge n. 122 del 2016) e a misure di sostegno in favore degli orfani per crimini domestici ([legge n. 4 del 2018](#) che ne ha anche cambiato la denominazione in "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici"). Con [decreto](#) del Ministro dell'economia e delle finanze n. 71 del 2020 sono state disciplinate nel dettaglio le modalità di erogazione a carico del Fondo delle misure di sostegno in favore degli orfani per crimini domestici e di reati di genere, nonché alle famiglie affidatarie, misure nello specifico atte ad agevolare il diritto allo studio, l'orientamento, la formazione, l'inserimento nel mondo del lavoro e il pagamento delle spese mediche ed assistenziali.

- patrocinio a spese dello Stato, secondo le disposizioni del testo unico in materia di spese di giustizia, di cui al d.P.R. n. 115 del 2002 (*lett. b*)).

L'**articolo 5**, come modificato in sede referente, disciplina la presa in carico degli orfani da parte dei servizi sociali, definendo i tempi e gli strumenti dell'intervento assistenziale.

Il comma 1 prevede che, a seguito della comunicazione di cui all'articolo 4, comma 1, i **servizi sociali** competenti per territorio **attivino** tempestivamente le **procedure** per la presa in carico dell'orfano, da attuare, ai sensi del comma 2, mediante la predisposizione di un **progetto individuale di assistenza e tutela (PIAT)**, i cui possibili contenuti vanno dagli interventi di supporto psicologico, educativo, sociale e scolastico, a forme di integrazione con l'assistenza sanitaria e misure di sostegno abitativo. Il PIAT, elaborato secondo un approccio multidisciplinare e con il coinvolgimento degli enti del Terzo settore, è sottoposto ad aggiornamento almeno semestrale, ovvero con maggiore frequenza nei casi di particolare urgenza e fragilità. È prevista altresì la figura del **referente responsabile**, cui sono attribuiti compiti di coordinamento degli interventi, definizione degli obiettivi assistenziali e monitoraggio periodico dell'attuazione del progetto.

Il nuovo comma 3 dispone che, nella procedura di presa in carico degli orfani, i servizi sociali si coordinano con le **istituzioni scolastiche**, le **aziende sanitarie locali**, il **tribunale** per i **minorenni** territorialmente competente e gli enti del **Terzo settore** attivi nella tutela dei minori, nel supporto psicologico e nel contrasto della violenza domestica, allo scopo di garantire la continuità assistenziale, l'integrazione degli interventi e un'adeguata protezione dell'interessato.

Il nuovo comma 4 reca la **clausola di invarianza finanziaria**. Le amministrazioni competenti provvedono pertanto alla definizione del PIAT con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'**articolo 6** si occupa degli aspetti inerenti alla **protezione dei dati personali**.

A tal fine, il **comma 1** garantisce che le informazioni relative ai dati personali contenute nel Registro nazionale degli orfani, siano trattate nel **rispetto della normativa contenuta nel cd. GDPR** (Regolamento UE 2016/679) e nel **Codice della privacy** (D.lgs. n. 196 del 2003). La norma vieta espressamente ogni utilizzo dei dati per finalità diverse da quelle indicate dalla presente proposta di legge; viene inoltre ribadito che l'accesso ai dati personali contenuti nel Registro è consentito ai soli soggetti istituzionali incaricati di realizzare misure di protezione e assistenza nei confronti dell'orfano e limitatamente alle sole informazioni strettamente necessarie a tale scopo. È prevista altresì una modalità di accesso a fini statistici limitata ai dati aggregati, che non permettano l'identificazione dell'interessato.

La definizione di "dato personale" è contenuta all'interno del già richiamato GDPR (Regolamento UE 2016/679). In particolare, per dato personale s'intende qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile direttamente o indirettamente attraverso un identificativo (tra gli altri, nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale) (cfr. art. 4, n. 1). La nozione di "trattamento" dei dati personali, invece, si riferisce a ogni operazione, manuale o automatica, compiuta sui predetti dati, inclusi, tra gli altri, la raccolta, registrazione, organizzazione, strutturazione, conservazione, adattamento o modifica, utilizzo, comunicazione, diffusione, interconnessione, limitazione, cancellazione o distruzione (cfr. art. 4, n. 2 GDPR). Per quanto riguarda la "violazione dei dati personali", essa si verifica mediante la violazione della sicurezza che comporta accidentalmente o in modo illecito la

Progetto
individuale di
assistenza e
tutela (PIAT)
elaborato dai
servizi sociali

Protezione dei
dati personali

distruzione, la perdita, la modifica, la divulgazione non autorizzata o l'accesso ai dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati (art. 4 n. 12 GDPR).

Il "titolare del trattamento" è una persona fisica o giuridica, autorità pubblica, servizio o altro organismo che determina le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali. Si precisa che tali finalità e mezzi possono anche essere delineati dal diritto UE ovvero dal diritto nazionale. Il "responsabile", invece, è il soggetto che tratta i dati personali per conto del titolare del trattamento (cfr. art. 4 nn. 7 e 8).

Il comma 2 demanda al **decreto del Ministro della giustizia** che reca le modalità tecniche di tenuta del registro, di cui all'art. 3, comma 2, la definizione:

- delle categorie di dati personali contenute nel Registro;
- dei tempi di conservazione dei medesimi, distinti in base ai fini perseguiti ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), del GDPR (tale norma prevede, in via generale, che i dati possono essere conservati per un tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati, conservazione che può essere prolungata solo a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o per scopi statistici);
- delle modalità di accesso al Registro, differenziate in base ai diversi ruoli dei soggetti che vi accedono secondo quanto indicato al comma 1;
- delle misure di sicurezza adottate, adeguate al livello di rischio insito nel tipo di trattamento dei dati effettuato.

L'**articolo 7** contiene le **disposizioni finanziarie** a copertura degli oneri recati dall'art. 2 della proposta di legge.

[Disposizioni finanziarie](#)

Il comma 1 prevede che ai suddetti oneri, per i quali l'art. 2, comma 4, ha autorizzato una spesa pari a 1.250.000 euro per l'anno 2027 e a 460.000 euro annui a decorrere dall'anno 2028, si provveda mediante corrispondente riduzione delle disponibilità del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici, disciplinato dall'art. 2, comma 6-*sexies*, del D.L. n. 225 del 2010.

Il comma 2 precisa che, fermo restando quanto previsto dal comma 1, le amministrazioni interessate facciano fronte agli adempimenti previsti dalla legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.