



# Istituzione del Registro nazionale degli orfani per crimini domestici

## A.C. 2715

Dossier n° 583 - Schede di lettura  
5 marzo 2026

### Informazioni sugli atti di riferimento

|                          |                                                                                                                                                     |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A.C.                     | 2715                                                                                                                                                |
| Titolo:                  | Istituzione del Registro nazionale degli orfani per crimini domestici                                                                               |
| Iniziativa:              | Parlamentare                                                                                                                                        |
| Primo firmatario:        | Carfagna                                                                                                                                            |
| Numero di articoli:      | 9                                                                                                                                                   |
| Date:                    |                                                                                                                                                     |
| presentazione:           | 24 novembre 2025                                                                                                                                    |
| assegnazione:            | 29 gennaio 2026                                                                                                                                     |
| Commissione competente : | XII Affari sociali                                                                                                                                  |
| Sede:                    | referente                                                                                                                                           |
| Pareri previsti:         | I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, XI Lavoro, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali |

### Contenuto

L'**articolo 1**, della proposta di legge in esame, delinea le finalità dell'intervento legislativo, strutturandosi in 2 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.

In particolare, 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 della [L.n.4/2018](#) e del [D.L. n. 93/2013](#), con particolare riferimento agli orfani di femminicidio ai sensi dell'articolo **577-bis del codice penale**.

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 costituitisi 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.

Il D.L. n. 93 del 2013, invece, detta norme in materia di contrasto alla violenza di genere e di tutela. Tale provvedimento oltre a prevedere l'obbligo per il Governo di adottare un Piano d'azione contro la violenza di genere, è intervenuto tra l'altro:

- sul codice penale (introducendo aggravanti per determinate fattispecie di reato se il fatto è commesso in presenza o in danno di un minore ovvero in danno di persona in stato di gravidanza; rimodulando le aggravanti per il delitto di violenza sessuale; modificando il reato di atti persecutori);
- sul codice di procedura penale (modificando la disciplina delle intercettazioni al fine di estenderle anche al reato di stalking, innovando la disciplina delle misure di allontanamento - anche d'urgenza - dalla casa familiare e dell'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze, riformando la disciplina degli obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria alla persona offesa dai reati di stalking e maltrattamenti in ambito familiare nonché sulle modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili);
- sulla disciplina delle misure di prevenzione (prevedendo l'applicazione della misura dell'ammonimento del questore anche per condotte di violenza domestica).

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** della proposta di legge disciplina l'istituzione e le finalità operative del suddetto Registro, articolandosi in tre commi:

Il **comma 1** istituisce presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri il **Registro nazionale degli orfani per crimini domestici** (cfr. **articolo 1**), 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), e nel rispetto di quanto prescritto dal 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).

Si ricorda, inoltre, che il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, reca la disciplina inerente alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

Il **comma 2** chiarisce che le attività di raccolta e di aggiornamento dei dati presenti nel suddetto Registro, svolte in maniera continuativa, rispondono alle esigenze di:

- monitoraggio della distribuzione degli orfani sul territorio nazionale e l'emersione 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** stabilisce l'obbligo di assicurare la pubblicità istituzionale dell'operatività del Registro, attraverso campagne di informazione mirate verso le Forze di polizia, la magistratura, i servizi sociali, gli enti

locali, i centri antiviolenza, nonché gli ordini professionali coinvolti, con l'obiettivo di garantire la piena conoscenza dello strumento e la corretta e tempestiva attivazione delle segnalazioni.

L'**articolo 3** della proposta di legge disciplina le procedure di alimentazione e aggiornamento del Registro.

In particolare, il **comma 1** stabilisce che con un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, siano disposte la definizione dei tempi, delle modalità e delle procedure mediante cui le Forze di polizia, le procure e i tribunali debbano comunicare i dati necessari all'alimentazione della base di dati. Il suddetto decreto ministeriale deve essere adottato **entro 90 giorni** data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Il **comma 2** dispone che i servizi sociali, i centri antiviolenza e gli enti locali territorialmente competenti siano tenuti a provvedere all'aggiornamento costante del Registro, inserendo le informazioni relative agli interventi di tutela e assistenza effettivamente attivati in favore degli orfani, di cui al precedente **articolo 1**.

Il **comma 3** stabilisce che le specifiche modalità tecniche per l'aggiornamento e il funzionamento del sistema siano individuate con decreto del Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, da adottarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento.

Il **comma 4** estende la facoltà di consultazione del Registro alle fondazioni e agli enti del Terzo settore, iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore, ai sensi dell'art. 45 del [D.lgs. n. 117/2017](#) (cd. *Codice del Terzo settore*). I predetti organismi possono accedere al Registro nazionale degli orfani per crimini domestici per il perseguimento delle finalità di assistenza e sostegno dei minori.

Si rammenta che il predetto art. 45 del D.lgs. n. 117 del 2017 dispone che presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è istituito il Registro unico nazionale del Terzo settore, quale registro pubblico a rilevanza nazionale, operativamente gestito su base territoriale, con modalità informatiche e in collaborazione con Regioni e Province autonome, presso cui è individuata la struttura competente denominata "Ufficio regionale del Registro unico nazionale del Terzo settore" ovvero "Ufficio provinciale del Registro unico nazionale del Terzo settore". Allo stesso modo, all'interno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è presente l'"Ufficio statale del Registro unico nazionale del Terzo settore" (comma 1). Il suddetto registro è pubblico ed è reso accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica (comma 2).

L' **articolo 4** della proposta di legge disciplina l'obbligo di informazione immediata in favore dei tutori o degli affidatari degli orfani.

Nello specifico si prevede che, sin dal primo contatto con le Forze di polizia, l'autorità giudiziaria ovvero i servizi sociali, il tutore o l'affidatario dell'orfano deve ricevere un documento informativo unificato, predisposto dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale strumento, redatto in un linguaggio accessibile, multilingue e disponibile sia in formato cartaceo che digitale, deve contenere:

- le 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 (per maggior approfondimento v. *supra* articolo 1). Devono essere indicate anche le 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.

Si segnala che l'articolo 4 rinvia erroneamente all'art. 1, comma 6-sexies del D.L. n. 225 del 2010. *Pertanto, si valuti l'opportunità di sostituire l'inciso "di cui all'articolo 1, comma 6-sexies", con il seguente "di cui all'articolo 2, comma 6-sexies".*

- le modalità di accesso al 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** detta disposizioni in materia di difensore d'ufficio e gratuito patrocinio in favore dei minori e dei maggiorenni non economicamente autosufficienti rimasti orfani a seguito di crimini commessi in ambito domestico (cfr. articolo 1).

Nel dettaglio, il **comma 1** dispone la nomina d'ufficio, in favore dei suddetti soggetti beneficiari, di un difensore, iscritto in un apposito elenco nazionale tenuto dal Consiglio nazionale forense.

Il successivo **comma 2** chiarisce che le prestazioni professionali del difensore sono a carico dello Stato, a valere sulle risorse del Fondo di rotazione ex art. 2, comma 6-sexies, del D.L. n. 225 del 2010 (per maggior approfondimento v. *supra* **articolo 4**). La presente disposizione opera in deroga ai limiti reddituali individuati dal T.U. in materia di spese di giustizia (d.P.R. n. 115 del 2002) per quanto concerne l'accesso al gratuito patrocinio.

Si segnala che l'articolo 5 rinvia erroneamente all'art. 1, comma 6-sexies del D.L. n. 225 del 2010. *Pertanto, si valuti l'opportunità di sostituire l'inciso "di cui all'articolo 1, comma 6-sexies", con il seguente "di cui all'articolo 2, comma 6-sexies".*

Il **comma 3** demanda a un decreto del Ministro della giustizia, da adottarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento, la definizione delle modalità di nomina e la determinazione del compenso spettante al difensore.

Occorre rilevare sul punto che l'art. 1 della L. n. 4 del 2018 ha dettato disposizioni in materia di gratuito patrocinio in favore degli orfani di crimini domestici. In particolare, è stato modificato l'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, relativo alle condizioni di ammissibilità per usufruire del cd. gratuito patrocinio, attraverso l'introduzione del comma 4-*quater*. Quest'ultimo prescrive che i figli minori o i figli maggiorenni economicamente non autosufficienti rimasti orfani di un genitore a seguito di omicidio commesso in danno dello stesso genitore dal coniuge, anche legalmente separato o divorziato, dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, o dalla persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza, possono essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato, anche in deroga ai limiti di reddito previsti, applicando l'ammissibilità in deroga al relativo procedimento penale e a tutti i procedimenti civili derivanti dal reato, compresi quelli di esecuzione forzata.

*Stante la previsione appena richiamata, contenuta nell'art. 1 della L. n. 4 del 2018 e le disposizioni contenute all'interno dell'articolo 5 del presente provvedimento, si valuti l'opportunità di approfondire i rapporti tra le due norme in materia di accesso al gratuito patrocinio in favore degli orfani di crimini domestici.*

L'**articolo 6** disciplina la presa in carico obbligatoria degli orfani da parte dei servizi sociali, definendo i tempi e gli strumenti dell'intervento assistenziale.

In particolare, il **comma 1** stabilisce che, entro 5 giorni dalla comunicazione dell'evento e in assenza di un congiunto, i servizi sociali territorialmente competenti debbano attivare la presa in carico dell'orfano. L'intervento deve realizzarsi attraverso la predisposizione di un progetto individuale di assistenza e tutela (cd. PIAT).

Il **comma 2** specifica i contenuti del predetto PIAT, il quale deve comprendere il supporto psicologico, educativo, scolastico e sanitario, nonché l'eventuale sostegno abitativo. Il progetto, inoltre, deve essere aggiornato ogni 6 mesi per adeguarlo alle evoluzioni dei bisogni del minore o del maggiorenne non autosufficiente.

L'**articolo 7** si compone di 2 commi.

Il **comma 1** affida al Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto i Ministeri dell'interno, della giustizia e della salute, il compito di promuovere e curare **percorsi di formazione obbligatoria** per il personale coinvolto nelle procedure di:

- segnalazione dei casi in cui sono presenti orfani di crimini domestici ai sensi dell'articolo 1 del presente provvedimento;
- gestione dei dati da trasmettere al Registro nazionale;
- presa in carico e di tutela psicologica dei minori e dei maggiorenni non economicamente autosufficienti, orfani dei predetti crimini.

Il **comma 2** prevede l'aggiornamento annuale dei programmi di formazione regolati dal primo comma dell'articolo in esame, nonché le modalità di finanziamento di tali programmi mediante le risorse di cui al

successivo **articolo 9** (v. *infra*).

L'**articolo 8** si compone di un singolo comma e garantisce che le informazioni relative ai **dati personali** riguardanti i minori e i maggiorenni non autosufficienti, 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).

Inoltre, la norma vieta espressamente ogni utilizzo dei dati per scopi estranei al censimento, al monitoraggio dei bisogni e al coordinamento delle misure di assistenza e sostegno, nonché ogni altra finalità indicata dalla presente proposta.

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 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).

L'**articolo 9** quantifica gli oneri derivanti dell'attuazione del provvedimento in esame in euro 1,2 milioni annui a decorrere dal 2026. Si prevede che per far fronte alla copertura degli oneri in questione si provvede mediante utilizzo 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.

Si segnala che l'articolo 9 rinvia erroneamente all'art. 1, comma 6-sexies del D.L. n. 225 del 2010. *Pertanto, si valuti l'opportunità di sostituire l'inciso "di cui all'articolo 1, comma 6-sexies", con il seguente "di cui all'articolo 2, comma 6-sexies".*

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge in esame istituisce e disciplina il Registro nazionale degli orfani per crimini domestici, al fine di realizzare di un sistema unitario e integrato di tutela - in attuazione dell'articolo 31 della Costituzione - dettando anche disposizioni, tra l'altro, in tema di difensore d'ufficio e gratuito patrocinio in favore dei minori e dei maggiorenni non economicamente autosufficienti rimasti orfani a seguito di crimini commessi in ambito domestico. La materia tratta appare pertanto riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l) (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale.)