



N. 18 - 2026

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

DISEGNO DI LEGGE

AI SENSI DELL'ART. 99, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE

**Istituzione della Piattaforma nazionale delle competenze delle persone
sottoposte a misura penale e disposizioni in materia di interoperabilità e
gestione dei dati**

Approvato dall'Assemblea del 23 luglio 2026

VISTO l'articolo 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936 e
successive modificazioni e integrazioni;

VISTO, in particolare, l'articolo 10, lettera i),
della legge 30 dicembre 1986, n. 936, che
attribuisce al Consiglio nazionale
dell'economia e del lavoro l'iniziativa

legislativa nelle materie di propria competenza;

VISTO il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL;

VISTO il Programma di Attività della XI Consiliatura approvato con voto unanime dell'Assemblea nella seduta del 22 novembre 2023;

CONSIDERATO che il reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a misura penale costituisce uno strumento essenziale per l'attuazione della finalità rieducativa della pena di cui all'articolo 27 della Costituzione e richiede l'adozione di strumenti innovativi idonei a favorire la valorizzazione delle competenze acquisite, il raccordo con i servizi per il lavoro e la piena interoperabilità tra le amministrazioni pubbliche coinvolte;

PRESO ATTO che il progetto "*Second Horizon*", realizzato dal Ministero della giustizia nell'ambito del Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027, ha sperimentato strumenti digitali innovativi per la rilevazione, la gestione e la certificazione delle competenze delle persone sottoposte a misura penale, evidenziando l'opportunità di consolidarne i risultati mediante l'istituzione di una piattaforma nazionale permanente;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza del 16 luglio 2026, con la quale è stato approvato lo schema di disegno di legge «*Disposizioni per l'istituzione della*

Piattaforma nazionale delle competenze delle persone sottoposte a misura penale, per l'interoperabilità con le banche dati pubbliche e per la tutela digitale del diritto di difesa»;

PRESO ATTO che, nella seduta del 17 luglio 2026, la II Commissione istruttoria permanente "*Politiche sociali, sviluppo sostenibile, Terzo settore*" ha esaminato e approvato a maggioranza il disegno di legge recante «*Disposizioni per l'istituzione della Piattaforma nazionale delle competenze delle persone sottoposte a misura penale, per l'interoperabilità con le banche dati pubbliche e per la tutela digitale del diritto di difesa*», da sottoporre all'Assemblea;

UDITA la relazione svolta dal Cons. Minunzio;

PRESO ATTO che l'Assemblea, nella seduta del 23 luglio 2026, ha approvato il disegno di legge, condividendone le finalità di rafforzamento delle politiche di reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a misura penale attraverso l'istituzione di una piattaforma digitale nazionale interoperabile, quale consolidamento permanente dell'esperienza maturata con il progetto "*Second Horizon*";

SENTITO il Segretario generale, Dott. Massimiliano Monnanni;

DELIBERA

ai sensi dell'articolo 10, lettera i) della legge 30 dicembre 1986, n. 936, l'approvazione dell'unito schema di disegno di legge



recante “Istituzione della Piattaforma nazionale delle competenze delle persone sottoposte a misura penale e disposizioni in materia di interoperabilità e gestione dei dati”.

Relazione

Il presente disegno di legge reca disposizioni volte all'istituzione della Piattaforma nazionale delle competenze delle persone sottoposte a misura penale, nonché norme in materia di interoperabilità, gestione avanzata dei dati e coordinamento tra amministrazioni pubbliche e soggetti coinvolti nei percorsi di formazione, inclusione e reinserimento lavorativo delle persone in esecuzione penale.

Il disegno di legge risponde all'esigenza, più volte evidenziata nelle sedi istituzionali e nei documenti programmatici nazionali ed europei, di rafforzare le politiche di reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a misura penale, riconoscendo che la formazione, l'acquisizione di competenze e l'accesso al lavoro rappresentano fattori decisivi per la riduzione del rischio di recidiva e per la costruzione di percorsi di autonomia e inclusione.

La proposta trae origine dall'esperienza maturata con il progetto "*Second Horizon*", realizzato dal Ministero della giustizia nell'ambito del Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027, che ha consentito di sperimentare strumenti digitali innovativi per la rilevazione, la valorizzazione e la certificazione delle competenze delle persone sottoposte a

misura penale, nonché per il loro raccordo con i servizi per il lavoro, la formazione e l'inclusione sociale. Il presente disegno di legge intende consolidare e rendere strutturale tale esperienza, trasformandola in un'infrastruttura digitale nazionale permanente, disciplinata dalla legge e pienamente interoperabile con le principali banche dati pubbliche.

L'iniziativa si inserisce nel quadro regolatorio europeo in materia di identità digitale (Regolamento UE 2014/910/ eIDAS, modificato dal Regolamento UE 2024/1183 eIDAS 2.0) e della normativa nazionale in materia di digitalizzazione dei servizi pubblici di cui al decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024, n. 56.

Il disegno di legge si compone di nove articoli.

L'articolo 1 prevede l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, della Piattaforma nazionale delle competenze, definita come registro nazionale delle competenze formative, professionali e lavorative delle persone detenute, internate, in esecuzione penale esterna, in uscita dal circuito penale e dei minori e giovani adulti sottoposti a misura penale.

Il comma 2 qualifica la Piattaforma come infrastruttura digitale nazionale di riferimento per la gestione, la validazione e la valorizzazione delle competenze delle persone sottoposte a misura penale, destinata all'erogazione di servizi di

orientamento, formazione, sviluppo delle competenze abilitanti, certificazione delle competenze e accompagnamento al reinserimento lavorativo. La disposizione chiarisce, inoltre, che essa costituisce l'evoluzione a regime del progetto "*Second Horizon*", assicurandone la continuità funzionale e l'integrazione con il sistema nazionale delle politiche attive del lavoro, nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di identità digitale, interoperabilità e digitalizzazione della pubblica amministrazione.

L'articolo 2 delinea il quadro strategico dell'intervento, orientato alla modernizzazione dei servizi e alla piena attuazione dei principi costituzionali di rieducazione della pena e reinserimento sociale. L'istituzione della Piattaforma è finalizzata a: promuovere l'integrazione socio-lavorativa delle persone sottoposte a misura penale; migliorare l'orientamento professionale e la formazione attraverso sistemi digitali di tracciabilità delle competenze; creare un ecosistema interconnesso tra amministrazioni pubbliche, enti di formazione, imprese e servizi per l'impiego; gestire in maniera ottimale le competenze e le certificazioni digitali; ridurre il rischio di recidiva mediante percorsi personalizzati di formazione e inserimento lavorativo.

L'articolo 3 definisce la struttura modulare della Piattaforma, articolata in funzioni distinte e accessi profilati, con coni di visibilità differenziati. Sono disciplinate le

principali funzionalità: autenticazione tramite identità digitale, gestione dei profili utenti, gestione dei dati anagrafici, valutazione delle competenze, monitoraggio dei percorsi formativi, aggiornamento delle certificazioni digitali e incrocio tra domanda e offerta di lavoro e tra domanda e offerta formativa. È inoltre previsto l'obbligo di tracciabilità di ogni operazione di caricamento, modifica, validazione o consultazione dei dati, a garanzia della trasparenza e della sicurezza del sistema.

L'articolo 4, comma 1 individua i soggetti istituzionalmente competenti al caricamento, aggiornamento e validazione dei dati presenti nella Piattaforma, con profili di autorizzazione differenziati. Sono specificate le competenze: degli istituti penitenziari per i dati anagrafici, trattamentali, formativi e lavorativi intramurari; degli Uffici di esecuzione penale esterna per i dati relativi ai percorsi di esecuzione penale esterna e al raccordo con servizi territoriali; del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità per i dati relativi ai minori e giovani adulti; degli enti di formazione, scuole, università, imprese e soggetti convenzionati per le informazioni di propria competenza.

Il comma 2, prevede che ogni dato inserito debba essere riferibile al soggetto che lo ha caricato o validato, con registrazione della data, della fonte e dell'eventuale documento giustificativo.

Il comma 3 attribuisce la responsabilità del trattamento dei dati al Ministero della giustizia, attraverso i Dipartimenti competenti, ferma restando la responsabilità dei singoli soggetti abilitati per la correttezza e l'aggiornamento delle informazioni inserite.

L'articolo 5, comma 1, disciplina l'interoperabilità obbligatoria e progressiva della Piattaforma con le principali banche dati nazionali e regionali ovvero: il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL); i sistemi informativi di INPS e INAIL; i sistemi regionali per la formazione e i servizi per l'impiego; l'Anagrafe nazionale dell'istruzione; i sistemi del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e della magistratura di sorveglianza (SISM, SIEPE, SIAP Afis); la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND).

Il comma 2 dispone che l'interoperabilità è realizzata mediante flussi automatici di importazione e aggiornamento dei dati, nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali e delle linee guida dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

L'articolo 6, comma 1, prevede l'utilizzo di sistemi di elaborazione automatica dei dati, anche basati su tecniche di intelligenza artificiale, per la compilazione assistita delle competenze, l'incontro tra domanda e offerta di formazione, l'incontro tra

domanda e offerta di lavoro e la generazione di suggerimenti personalizzati.

Il comma 2 prevede espressamente che tali sistemi operino nel rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità e non discriminazione, in conformità alle normative vigenti e alle migliori pratiche in materia di trattamento automatizzato dei dati.

L'articolo 7 disciplina l'adozione dei decreti attuativi, da emanarsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, da parte del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti e previa intesa in sede di Conferenza unificata. È previsto il coinvolgimento del Garante per la protezione dei dati personali e, per i profili di competenza, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, del Consiglio Nazionale Forense e dell'Organismo Congressuale Forense. I decreti attuativi disciplinano la realizzazione della Piattaforma, la sua progressiva messa in esercizio e il coordinamento con il progetto "*Second Horizon*", definendo, tra l'altro, i profili abilitati al caricamento e alla validazione dei dati, i flussi informativi, le modalità di validazione delle competenze, l'architettura tecnica, la sicurezza informatica, l'impiego dei sistemi di elaborazione automatica dei dati e le modalità di migrazione dei dati, delle funzionalità e dei servizi dal progetto "*Second Horizon*" alla nuova Piattaforma nazionale, assicurando la continuità operativa e dei percorsi di reinserimento.

L'articolo 8 reca le disposizioni transitorie. Al fine di evitare soluzioni di continuità tra la fase sperimentale e la piena operatività della nuova infrastruttura digitale, è previsto che, nelle more dell'adozione dei decreti attuativi e della messa in esercizio della Piattaforma, le attività di rilevazione, gestione, aggiornamento, validazione e valorizzazione delle competenze continuino ad essere svolte nell'ambito del progetto "*Second Horizon*". La disposizione garantisce la continuità dei percorsi di orientamento, formazione, certificazione delle competenze e inserimento lavorativo e demanda ai decreti attuativi la disciplina delle modalità di trasferimento delle banche dati, delle funzionalità e dei servizi alla Piattaforma nazionale, assicurando l'integrità delle informazioni e la continuità dell'erogazione dei servizi.

L'articolo 9 contiene la clausola finanziaria.

Disegno di legge

Art. 1.

(Istituzione della Piattaforma nazionale delle competenze delle persone sottoposte a misura penale)

1. È istituita, presso il Ministero della giustizia, la Piattaforma nazionale delle competenze delle persone sottoposte a misura penale, di seguito “Piattaforma”, quale registro nazionale finalizzato alla raccolta, gestione, aggiornamento, validazione e certificazione dei dati relativi alle competenze formative, professionali e lavorative delle persone:

- a) detenute o internate;
- b) in esecuzione penale esterna;
- c) in uscita dal circuito penale, per il periodo di accompagnamento al reinserimento;
- d) minori e giovani adulti sottoposti a misura penale.

2. La Piattaforma costituisce infrastruttura digitale nazionale per l'erogazione di servizi avanzati di orientamento al lavoro, consulenza, formazione e sviluppo di competenze abilitanti, nonché per la gestione delle competenze e delle certificazioni digitali, in conformità con il quadro regolatorio europeo in materia di identità digitale e con la normativa nazionale di cui al decreto-

legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56. Essa costituisce il consolidamento in via permanente del progetto "*Second Horizon*", realizzato dal Ministero della giustizia nell'ambito del Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027, assicurandone la continuità funzionale e l'integrazione con il sistema nazionale delle politiche attive del lavoro.

Art. 2.
(*Finalità*)

1. La Piattaforma persegue le seguenti finalità:

a) promuovere l'integrazione socio-lavorativa delle persone sottoposte a misura penale mediante strumenti digitali avanzati;

b) migliorare l'orientamento professionale e la formazione attraverso sistemi di tracciabilità delle competenze tecniche, trasversali e degli interessi vocazionali;

c) creare un ecosistema interconnesso tra Ministero della giustizia, istituti penitenziari, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, enti di formazione, Regioni, INPS, INAIL e mercato del lavoro;

d) ottimizzare la gestione delle competenze e delle certificazioni digitali

anche al fine di facilitare il reinserimento nel mondo del lavoro;

e) contribuire alla riduzione del rischio di recidiva mediante percorsi personalizzati di formazione e inserimento lavorativo.

Art. 3.

(Struttura e funzioni della Piattaforma)

1. La Piattaforma è articolata in moduli distinti, con accessi profilati e con di visibilità differenziati, e comprende, in particolare:

a) funzioni di autenticazione tramite sistemi di identità digitale riconosciuti a livello nazionale;

b) funzioni amministrative per la gestione dei profili utenti, con livelli di accesso differenziati per personale amministrativo, personale penitenziario, soggetti in esecuzione penale interna o esterna e soggetti in uscita dal circuito penale;

c) funzioni per la gestione dei dati anagrafici;

d) funzioni e servizi per l'orientamento, la valutazione e l'analisi delle competenze;

e) funzioni e servizi per il monitoraggio dei corsi e la valutazione

degli stessi rispetto a variabili chiave, tra cui la coerenza con il profilo personale e professionale del soggetto;

f) funzioni e servizi per la compilazione e l'aggiornamento delle competenze e delle certificazioni digitali;

g) funzioni di incrocio tra domanda e offerta di lavoro e tra domanda e offerta formativa, mediante sistemi di elaborazione avanzata dei dati.

2. La Piattaforma garantisce la tracciabilità di ogni operazione di caricamento, modifica, validazione o consultazione dei dati.

Art. 4.

(Soggetti abilitati al caricamento, aggiornamento e validazione dei dati)

1. Il caricamento, l'aggiornamento e la validazione dei dati presenti nella Piattaforma sono effettuati dal Ministero della giustizia e dai soggetti istituzionalmente competenti, secondo profili di autorizzazione differenziati e con tracciamento delle operazioni. In particolare:

a) gli istituti penitenziari provvedono ai dati anagrafici essenziali, ai provvedimenti giudiziari e autorizzativi, ai

percorsi trattamentali, formativi e lavorativi intramurari;

b) gli Uffici di esecuzione penale esterna provvedono ai dati relativi ai percorsi di esecuzione penale esterna e al raccordo con servizi territoriali;

c) il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità provvede ai dati relativi ai minori e ai giovani adulti;

d) enti di formazione, scuole, università, imprese, cooperative sociali e soggetti convenzionati possono alimentare la Piattaforma esclusivamente per le informazioni di propria competenza.

2. Ogni dato inserito deve essere riferibile al soggetto che lo ha caricato o validato, con registrazione della data, della fonte e dell'eventuale documento giustificativo.

3. La responsabilità del trattamento dei dati è attribuita al Ministero della Giustizia, attraverso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e, per i profili di competenza, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, ferma restando la responsabilità dei singoli soggetti abilitati per la correttezza, completezza e aggiornamento delle informazioni rispettivamente inserite.

Art. 5.

(Interoperabilità con banche dati e sistemi informativi)

1. La Piattaforma assicura interoperabilità obbligatoria e progressiva con:

a) il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL) e gli altri sistemi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

b) i sistemi informativi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;

c) i sistemi informativi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, per formazione, certificazione e servizi per l'impiego;

d) il sistema informativo dell'Anagrafe Nazionale dell'istruzione (ANIST) del Ministero dell'Istruzione e del Merito;

e) gli enti di formazione accreditati, gli istituti scolastici, le università, gli enti del terzo settore convenzionato;

f) i sistemi informativi del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e della

magistratura di sorveglianza (SISM, SIEPE, SIAP Afis);

g) la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) e le altre infrastrutture nazionali di interoperabilità dei dati della pubblica amministrazione.

2. L'interoperabilità è realizzata mediante flussi automatici di importazione e aggiornamento dei dati, nel rispetto delle competenze dei singoli soggetti, delle norme vigenti in materia di protezione dei dati personali, nonché in conformità con le linee guida adottate dall' Agenzia per l'Italia Digitale (AgID).

Art. 6.

(Gestione avanzata dei dati e sistemi di elaborazione)

1. La Piattaforma è orientata alla gestione avanzata dei dati mediante sistemi di elaborazione automatica, anche basati su tecniche di intelligenza artificiale, per:

a) la compilazione assistita e l'aggiornamento delle competenze e delle certificazioni digitali;

b) l'incontro tra domanda e offerta di percorsi formativi;

c) l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;

d) la generazione di suggerimenti personalizzati di percorsi formativi e opportunità lavorative.

2. L'utilizzo di sistemi di elaborazione automatica dei dati avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità e non discriminazione.

Art. 7.

(Decreti attuativi)

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, della pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e della salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, e, per quanto di volta in volta di specifica competenza, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), del Consiglio Nazionale Forense (CNF) e dell'Organismo Congressuale Forense (OCF), adotta uno o più decreti ministeriali, diretti a disciplinare la realizzazione, la progressiva operatività della Piattaforma e il coordinamento con il progetto "Second Horizon", nonché:

- a) i profili abilitati al caricamento e alla validazione dei dati;
- b) le categorie di dati caricabili da ciascun soggetto;
- c) i flussi di aggiornamento tra istituti penitenziari, Uffici di esecuzione penale esterna, enti di formazione, centri per l'impiego e piattaforme interoperabili;
- d) le modalità di validazione delle competenze, delle esperienze lavorative e delle certificazioni;
- e) le modalità di esercizio dei diritti dell'interessato;
- f) le responsabilità in caso di caricamento improprio, inesatto o non autorizzato;
- g) l'architettura tecnica, la sicurezza informatica e la conservazione dei dati;
- h) l'integrazione dei sistemi di elaborazione automatica dei dati per l'orientamento, l'incontro tra domanda e offerta di percorsi formativi, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la compilazione assistita delle competenze e delle certificazioni digitali;
- i) le modalità di migrazione dei dati, delle funzionalità e dei servizi dal progetto "Second Horizon" alla Piattaforma nazionale

delle competenze, assicurando la continuità operativa, l'integrità delle informazioni e la continuità dei percorsi di formazione, orientamento e inserimento lavorativo delle persone sottoposte a misura penale.

Art. 8.

(Disposizioni transitorie)

1. Nelle more dell'adozione dei decreti attuativi di cui all'articolo 7 e della piena operatività della Piattaforma nazionale delle competenze delle persone sottoposte a misura penale, le attività di rilevazione, raccolta, gestione, aggiornamento, validazione e valorizzazione delle competenze delle persone sottoposte a misura penale continuano ad essere svolte nell'ambito del progetto “*Second Horizon*”, realizzato dal Ministero della giustizia nell'ambito del Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027, secondo le modalità operative definite dal Ministero.

2. Le attività di cui al comma 1 assicurano la continuità dei percorsi di orientamento, formazione, certificazione delle competenze e inserimento lavorativo delle persone sottoposte a misura penale, garantendo la progressiva migrazione dei dati, delle funzionalità e dei servizi verso la Piattaforma istituita dalla presente legge, nel rispetto della normativa vigente

in materia di protezione dei dati personali e delle regole tecniche di interoperabilità.

3. Con i decreti di cui all'articolo 7 sono disciplinate le modalità e i tempi del trasferimento delle banche dati, delle funzionalità e dei servizi dal progetto *Second Horizon* alla Piattaforma nazionale delle competenze, assicurando la continuità operativa, l'integrità dei dati e l'assenza di interruzioni nell'erogazione dei servizi.

Art. 9.

(Clausola finanziaria)

1. All'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Qualora, in sede di definizione dei decreti attuativi di cui all'articolo 7, emerga la necessità di far fronte a oneri aggiuntivi, si provvederà nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente ovvero mediante le specifiche modalità di copertura finanziaria individuate nei medesimi decreti.



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
Villa Lubin – Viale David Lubin, 2 – 00196 Roma

Centralino (+39) 06.3692.1

segreteria.presidenza@cnel.it

segreteria.generale@cnel.it

protocollo@postacert.cnel.it

www.cnel.it