

ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 2911

CONVERSIONE DEL DECRETO LEGGE

n. 62 del 30 aprile 2026

**“Disposizioni urgenti in materia di salario giusto,
di incentivi all’occupazione e di contrasto del caporalato digitale”**

MEMORIA SCRITTA INDIRIZZATA

ALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE

XI – LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 13 maggio 2026

1. **“Cooperazione Finanza Impresa, Soc. coop. p.a. - CFI”:**

- è una società cooperativa per azioni costituita nel 1986 ai sensi dell’art. 17, comma 2, della Legge n. 49/1985, come modificata dalla Legge n. 57/2001 (c.d. “Legge Marcora”), e opera quale **“investitore istituzionale destinato alle società cooperative”** ai sensi dell’art. 111-octies disp. att. c.c.;
- è **partecipata e vigilata dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy**, che detiene il 98% del capitale sociale sottoscritto e versato ed esercita specifici poteri di indirizzo e controllo;
- è qualificata quale “strumento finalizzato al perseguimento di una specifica missione di interesse pubblico” (D.M. 20 dicembre 2019);
- **opera dal 1986 per promuovere e sostenere** la nascita, lo sviluppo e il consolidamento di imprese cooperative costituite da lavoratori, con particolare riferimento alle **operazioni di “workers buyout”** e alle cooperative sociali di cui alla Legge n. 381/1991;
- opera dal 2014 quale soggetto **concessionario** della misura agevolativa “Nuova Marcora”, disciplinata dai D.M. 4 dicembre 2014 e 4 gennaio 2021, svolgendo una funzione di interesse pubblico nell’ambito degli interventi di sostegno all’autoimprenditorialità cooperativa.

La presente **memoria** è pertanto **circoscritta** ai profili direttamente afferenti **alla missione istituzionale della Società** e, in particolare, alle disposizioni del Capo I del provvedimento, recante un sistema di incentivi contributivi finalizzati a promuovere l’occupazione stabile nel settore privato.

2. CFI esprime convinta **condivisione della ratio complessiva del provvedimento**, volto a **rafforzare la dignità del lavoro e sostenere l’occupazione stabile attraverso un sistema organico di incentivi contributivi** in grado di orientare le scelte organizzative e occupazionali delle imprese.

Si tratta di una scelta che assume particolare rilievo in una fase caratterizzata da profonde trasformazioni economiche, produttive e demografiche.

Gli strumenti previsti dal Capo I rappresentano infatti un’importante leva di politica attiva del lavoro, idonea a favorire occupazione stabile e qualità del lavoro, contribuendo al superamento delle condizioni di precarietà e rafforzando il principio del “lavoro dignitoso” promosso dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro.

3. Muovendo da tale giudizio positivo, CFI ritiene che l’impostazione del provvedimento possa trovare un **coerente sviluppo** attraverso l’introduzione di specifiche **misure di sostegno ai processi di “workers buyout”** realizzati in forma cooperativa ai sensi della c.d. “Legge Marcora”.

Le finalità perseguite dal provvedimento — continuità occupazionale, lavoro stabile, responsabilizzazione dei soggetti economici e tutela della dignità del lavoro — trovano infatti nei workers buyout una delle loro espressioni più avanzate.

Tali operazioni consentono non solo di **salvaguardare posti di lavoro**, ma anche di garantire la **continuità di PMI** a rischio di chiusura per crisi aziendale, assenza di ricambio

generazionale (o confisca alla criminalità organizzata), **evitando la dispersione di competenze, filiere produttive e presidi territoriali.**

In questi contesti, i lavoratori non si limitano a ricercare una nuova occupazione, ma assumono direttamente la responsabilità della continuità aziendale, divenendo soci e imprenditori collettivi del rilancio dell'impresa.

4. I workers buyout rappresentano oggi uno degli strumenti più efficaci di politica industriale e del lavoro per affrontare le crisi aziendali con un approccio orientato non alla mera gestione passiva degli effetti sociali della crisi, ma alla rigenerazione produttiva e occupazionale.

Attraverso il modello cooperativo, **i lavoratori trasformano infatti una situazione di cessazione dell'attività in un percorso di continuità industriale e salvaguardia del patrimonio produttivo, preservando occupazione, competenze professionali e relazioni economiche territoriali.**

L'esperienza sviluppata a partire dalla Legge 27 febbraio 1985, n. 49 ("Legge Marcora"), che ha introdotto strumenti di sostegno alla nascita e allo sviluppo di cooperative costituite dai lavoratori, costituisce oggi un riferimento di assoluto rilievo nel panorama delle politiche industriali e del lavoro del nostro Paese.

Nell'ambito di tale quadro normativo, CFI opera quale unico soggetto finanziario attuatore delle politiche pubbliche di riferimento.

5. I **risultati** conseguiti confermano la solidità e l'efficacia del modello.

Nelle diverse fasi della sua storia (dal 1986 ad oggi) CFI ha finanziato **332 imprese** cooperative con **10.588 posti di lavoro** creati o salvaguardati.

Con esclusivo riferimento al periodo **2011-2025** CFI ha finanziato **99** imprese cooperative rigenerate dai lavoratori (WBO), deliberando investimenti complessivi per 60,6 milioni di euro e contribuendo alla continuità occupazionale di **2.936 lavoratori.**

Si tratta prevalentemente di imprese manifatturiere e industriali distribuite in tutte le regioni del Paese.

I dati disponibili evidenziano un elevato **tasso di successo** delle iniziative sostenute.

Pur trattandosi di imprese nate da situazioni di crisi aziendale, **solo il 22% del totale ha cessato l'attività.**

Anche in queste situazioni di insuccesso il modello di intervento ha comunque mostrato di funzionare: le cooperative prima di interrompere la loro attività hanno garantito versamenti fiscali e contributivi superiori al doppio dei 4,8 milioni di euro investiti da CFI.

Nelle imprese che hanno consolidato con successo la propria attività, il **ritorno fiscale e contributivo per l'amministrazione pubblica risulta stimabile in misura pari ad almeno otto volte l'investimento realizzato.**

Stiamo, infatti, parlando di imprese che, rispetto al momento della costituzione, hanno **incrementato gli occupati del 37% e più che raddoppiato il valore della produzione.**

Anche limitando l'analisi dell'ultimo quinquennio (2019-2024) la solidità economica del modello delle "imprese rigenerate dai lavoratori" trova piena conferma: le imprese

partecipate da CFI hanno registrato una crescita del valore della produzione del 9%, del costo del personale dell'8,3%, dell'occupazione del 3,5% e del patrimonio netto del 22,5%.

6. L'esperienza maturata - sintetizzata nei dati esposti al punto precedente - dimostra come i workers buyout non costituiscano soltanto strumenti emergenziali di gestione della crisi, ma veri e propri percorsi di trasformazione economica e di rigenerazione produttiva, nei quali partecipazione dei lavoratori, mutualismo, responsabilità condivisa e radicamento territoriale diventano fattori di competitività e sviluppo.

Rappresentano, dunque, uno **strumento efficace capace di coniugare tutela dell'occupazione, continuità produttiva, salvaguardia delle competenze e sostenibilità dell'intervento pubblico.**

Per tali ragioni, CFI ritiene che l'introduzione nel provvedimento in esame di misure volte a:

- sviluppare e diffondere maggiormente il fenomeno;
- garantire un adeguato sostegno e supporto delle fasi di start-up delle imprese;
- migliorare l'efficacia di questo strumento nelle situazioni di non continuità delle PMI per assenza di possibilità di passaggio generazionale;

possa rappresentare un elemento **coerente e complementare rispetto agli obiettivi perseguiti dal provvedimento**, contribuendo a rafforzare le politiche per il lavoro e la capacità del sistema produttivo di affrontare le transizioni economiche, tecnologiche e demografiche oggi in corso.

La scelta di sostenere tali percorsi assumerebbe, inoltre, non soltanto una valenza economica e occupazionale, ma anche un più ampio significato di politica industriale e tutela della coesione sociale.

7. L'esigenza di introdurre specifiche misure di sostegno alle operazioni di workers buyout è stata, peraltro, più volte indicata dal Parlamento quale priorità nell'ambito delle politiche industriali e del lavoro, attraverso l'approvazione di numerosi ordini del giorno¹ che impegnano il Governo a promuovere interventi normativi in tal senso.

Di seguito si indicano le proposte ritenute più urgenti e rilevanti.

- a) previsione di uno **sgravio contributivo a sostegno della fase di start up** di un'impresa rigenerata dai lavoratori a seguito di un processo di workers buyout a seguito di crisi aziendale o di assenza di passaggio generazionale;
- b) **ripristino del regime di liquidazione anticipata della Naspi in un'unica soluzione** limitatamente ai lavoratori interessati alla partecipazione ad operazioni di workers buy out;
- c) introduzione di strumenti volti a sostenere la capitalizzazione da parte dei lavoratori di imprese cooperative che realizzino **operazioni di workers buyout per dare continuità a imprese in assenza di passaggio generazionale.**

Per ognuna delle misure indicate si fornisce di seguito specifica illustrazione, corredata dalla stima delle risorse necessarie.

¹ Tra questi si ricordi l'ordine del giorno 9/01532-bis-A/008 approvato dalla Camera lo scorso 8 ottobre 2024 e gli ordini del giorno 9/02673-A/026 e 9/02673-A/031 approvati dalla Camera nella seduta del 5 febbraio 2026.

8. Proposta n. 1. Misure a sostegno della fase di start-up delle imprese costituite per la realizzazione di operazioni di workers buyout.

In coerenza con le finalità perseguite dal Capo I del provvedimento, volte a promuovere occupazione stabile e qualità del lavoro attraverso strumenti di incentivazione contributiva, CFI ritiene opportuno introdurre una specifica misura di sostegno rivolta alle società cooperative costituite dai lavoratori nell'ambito di operazioni di workers buyout ai sensi della Legge n. 49/1985.

Tali iniziative presentano infatti caratteristiche del tutto coerenti con la ratio del provvedimento in esame, in quanto - come illustrato nel presente documento - finalizzate non soltanto alla creazione di nuova occupazione stabile, ma anche alla salvaguardia dei livelli occupazionali esistenti e alla continuità di attività produttive altrimenti destinate alla cessazione.

La **fase di avvio** delle cooperative costituite dai lavoratori rappresenta, per sua natura, il **momento di maggiore criticità economica e finanziaria del progetto imprenditoriale**.

In tale fase, le nuove imprese cooperative sono, infatti, chiamate contemporaneamente a:

- garantire continuità produttiva e occupazionale;
- ricostruire equilibrio economico e finanziario;
- sostenere investimenti per il rilancio competitivo dell'attività;
- consolidare la propria struttura patrimoniale e organizzativa.

In questo contesto, una **misura di esonero contributivo temporaneo consentirebbe di rafforzare la sostenibilità dei piani industriali e di favorire processi di consolidamento capaci di generare occupazione stabile e sviluppo duraturo**.

La proposta si pone inoltre in continuità con precedenti interventi già introdotti dal legislatore a sostegno delle cooperative costituite dai lavoratori e risulta coerente con gli indirizzi europei in materia di economia sociale e partecipazione dei lavoratori ai processi di continuità aziendale².

La misura proposta prevede il riconoscimento, per un periodo massimo di ventiquattro mesi dalla costituzione della cooperativa, di un esonero dal versamento del 100% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi INAIL, nel limite massimo di euro 7.500 annui per addetto.

La dimensione finanziaria dell'intervento risulta particolarmente contenuta.

Sulla base dei dati registrati nel periodo 2011-2025 — nel quale le operazioni di workers buyout hanno consentito il salvataggio di 99 imprese e la continuità occupazionale di 2.936 addetti — appare prudente stimare un impatto potenziale non superiore a circa 200 lavoratori coinvolti annualmente.

² In particolare, la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale invita gli Stati membri a promuovere strumenti favorevoli ai trasferimenti di impresa ai lavoratori, al fine di salvaguardare attività economiche e livelli occupazionali.

L'onere stimato risulterebbe pertanto pari a circa **1,5 milioni di euro per il primo anno di applicazione e 3 milioni di euro annui a regime.**

Si tratta di un impegno finanziario limitato, a fronte di effetti occupazionali, produttivi e fiscali particolarmente rilevanti, anche in considerazione dell'elevato tasso di sopravvivenza e consolidamento delle cooperative costituite dai lavoratori sostenute nell'ambito della Legge Marcora.

9. Proposta n. 2. Ripristino dell'erogazione anticipata della NASpl in un'unica soluzione nei casi di workers buyout.

CFI ritiene altresì opportuno introdurre una specifica deroga alla disciplina dell'anticipazione della NASpl di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, come modificato dall'articolo 1, comma 176, della legge 30 dicembre 2024, n. 199, al fine di consentire il mantenimento dell'erogazione in un'unica soluzione nei casi in cui l'anticipazione sia destinata alla sottoscrizione del capitale sociale di cooperative costituite dai lavoratori nell'ambito di operazioni di workers buyout³.

La finalità generale della **recente modifica normativa** — volta a **prevenire indebite duplicazioni di sostegno al reddito nei casi di rapido reimpiego o di accesso al trattamento pensionistico** — appare condivisibile in linea generale e coerente con obiettivi di sostenibilità della spesa pubblica.

Tuttavia, l'applicazione del meccanismo di erogazione frazionata in due soluzioni anche alle **cooperative di lavoro risulta estranea alla ratio della disposizione e produce effetti particolarmente penalizzanti** sui processi di continuità aziendale realizzati dai lavoratori. Nel caso dei workers buyout, infatti, **il beneficiario** dell'anticipazione NASpl **non si limita a “rioccuparsi”** nel significato ordinario del termine, ma **assume la qualità di socio-lavoratore e imprenditore cooperativo, partecipando direttamente al capitale, alla gestione e al rilancio dell'impresa.**

Non casualmente, lo stesso articolo 8 del decreto legislativo n. 22 del 2015 ha esplicitamente escluso l'obbligo di restituzione dell'anticipazione nei casi in cui il rapporto di lavoro venga instaurato con la cooperativa della quale il lavoratore è socio.

La disponibilità integrale dell'anticipazione NASpl costituisce, in tali operazioni, una condizione essenziale per **garantire adeguata capitalizzazione iniziale** delle cooperative e consentire l'accesso agli strumenti finanziari previsti dalla Legge n. 49/1985 e dal D.M. 4 gennaio 2021, i cui interventi risultano direttamente correlati al capitale effettivamente versato dai soci lavoratori.

L'introduzione dell'erogazione frazionata rischia di compromettere la sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni di workers buyout e di rendere non realizzabili numerosi percorsi di salvataggio e continuità aziendale, in particolare nelle piccole e medie imprese.

³ La proposta recepisce inoltre gli indirizzi già espressi dal Parlamento attraverso l'approvazione dell'ordine del giorno n. 9/2750/51 della Camera dei deputati, che impegna il Governo a prevedere una specifica deroga per le operazioni di workers buyout finalizzata a garantire l'erogazione integrale della NASpl in un'unica soluzione nei casi di sottoscrizione del capitale sociale di cooperative costituite dai lavoratori.

I dati disponibili illustrati nel presente documento mostrano l'efficacia dello strumento nel periodo di applicazione del previgente regime di erogazione in un'unica soluzione.

A fronte di tali risultati, **l'impatto finanziario della deroga proposta risulta estremamente contenuto.**

Le erogazioni NASpl destinate alla capitalizzazione di cooperative nell'ambito di operazioni di workers buyout sono infatti stimate in circa 62 milioni di euro nell'intero periodo 2016-2025, valore del tutto marginale rispetto ai volumi complessivi delle anticipazioni NASpl in unica soluzione considerate nella quantificazione della misura introdotta dalla legge di bilancio⁴.

L'onere derivante dalla deroga proposta può pertanto essere stimato **in misura sostanzialmente residuale** rispetto agli obiettivi complessivi di contenimento della spesa pubblica e compatibile con i saldi di finanza pubblica. La proposta recepisce inoltre gli indirizzi già espressi dal Parlamento attraverso l'approvazione dell'ordine del giorno n. 9/2750/51 della Camera dei deputati, che impegna il Governo a prevedere una specifica deroga per le operazioni di workers buyout finalizzata a garantire l'erogazione integrale della NASpl in un'unica soluzione nei casi di sottoscrizione del capitale sociale di cooperative costituite dai lavoratori.

10. Proposta n. 3. Misure volte a favorire la realizzazione di operazioni di workers buyout in PMI caratterizzate da assenza di passaggio generazionale.

CFI ritiene opportuno, da ultimo, richiamare l'attenzione anche sul crescente fenomeno della cessazione di attività economiche dovuta all'assenza di ricambio generazionale nelle piccole e medie imprese, fenomeno che nei prossimi anni rischia di assumere una dimensione strutturale particolarmente rilevante per il sistema produttivo nazionale.

L'Italia presenta infatti una delle più elevate incidenze europee di imprenditori con età superiore ai 60 anni, con una forte concentrazione nelle imprese di piccola dimensione, manifatturiere, artigiane e territorialmente radicate.

In una quota significativa di tali **imprese non risultano presenti percorsi di successione familiare o manageriale idonei a garantire continuità aziendale.**

Secondo le principali analisi di settore⁵, nei prossimi anni **migliaia di PMI italiane potrebbero trovarsi esposte al rischio di cessazione dell'attività non per condizioni di crisi economica o mancanza di competitività, ma esclusivamente per assenza di soluzioni di passaggio generazionale.**

Si tratta di un fenomeno che rischia di produrre effetti particolarmente rilevanti:

⁴ Gli effetti di risparmio di spesa derivanti dalla modifica normativa sono stimati in 80,2 milioni di euro per il solo anno 2026, quantificazione calcolata su volumi complessivi di erogazione della NASpl in unica soluzione pari a 1.013,9 milioni nel biennio 2023-2024, 616,9 milioni nel 2025 e 647,7 milioni nel 2026. Le erogazioni finalizzate alla capitalizzazione di cooperative nell'ambito di operazioni di WBO ammontano invece a circa 62 milioni nell'intero periodo 2016-2025 e, quindi, il risparmio di spesa nell'anno 2026 è totalmente residuale.

⁵ Numerose analisi sviluppate da Unioncamere, Censis, CNA, Confartigianato, OCSE e Commissione europea evidenziano come il progressivo invecchiamento della popolazione imprenditoriale e l'assenza di ricambio generazionale rappresentino uno dei principali fattori di rischio per la continuità di una quota rilevante delle PMI italiane nei prossimi anni.

- sulla continuità occupazionale;
- sulla tenuta delle filiere produttive territoriali;
- sulla dispersione di competenze professionali e know-how industriale;
- sulla capacità competitiva del sistema manifatturiero italiano.

In tale contesto, i **workers buyout possono rappresentare uno strumento particolarmente efficace di continuità imprenditoriale**, consentendo ai lavoratori di rilevare e proseguire attività economiche sane, preservando occupazione, capacità produttiva e radicamento territoriale.

Tuttavia, lo sviluppo di operazioni di workers buyout connesse all'assenza di ricambio generazionale incontra oggi rilevanti limiti normativi e finanziari.

In tali fattispecie, infatti, i lavoratori non possono normalmente accedere all'anticipazione della NASpI, in quanto non si verifica una formale situazione di perdita del posto di lavoro, se non al momento dell'effettiva chiusura dell'attività, quando intraprendere un percorso di continuità necessariamente diventa più difficoltoso.

Ciò impedisce ai soci lavoratori di disporre delle risorse necessarie per la capitalizzazione iniziale della cooperativa e limita conseguentemente la possibilità di attivare gli interventi finanziari previsti dalla Legge Marcora, che risultano direttamente correlati al capitale sottoscritto dai soci.

Appare pertanto opportuno valutare:

- l'introduzione di strumenti che consentano, anche in situazioni di continuità aziendale, l'utilizzo agevolato di quote di trattamento di fine rapporto destinate alla capitalizzazione della cooperativa⁶;
- il completamento del quadro attuativo delle agevolazioni già previste dalla normativa vigente in materia di trasferimento di imprese ai lavoratori e, in particolare, l'estensione delle agevolazioni fiscali oggi previste per i trasferimenti gratuiti anche alle operazioni realizzate da società di persone e società di capitali⁷;
- l'introduzione di misure fiscali incentivanti per gli apporti di capitale dei soci lavoratori, analogamente a quanto previsto per altri ambiti di interesse generale quali start-up innovative e imprese sociali.

In questa prospettiva, il rafforzamento degli strumenti di workers buyout applicati ai processi di successione imprenditoriale potrebbe rappresentare una misura di particolare rilevanza strategica nell'ambito delle politiche industriali e del lavoro dei prossimi anni,

⁶ Lo sviluppo dei WBO in assenza di passaggio generazionale richiede, dunque, anzitutto, interventi normativi volti o a garantire l'accesso all'anticipo detassato della Naspi pur in presenza di situazioni di continuità aziendale e/o la possibilità di mobilitare e detassare il proprio TFR se destinato alla capitalizzazione della cooperativa (come previsto dalla Legge di stabilità 2021, cui non sono mai seguiti, tuttavia, coerenti strumenti attuativi).

⁷ La Legge di stabilità 2021 (comma 272) ha definito specifiche agevolazioni fiscali per le cessioni a titolo gratuito di aziende a imprese cooperative che realizzano operazioni di WBO per passaggio generazionale ma (con il D.M. 17 febbraio 2023), il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha individuato i criteri e le modalità di accesso a tali benefici esclusivamente per le operazioni effettuate a titolo gratuito da imprenditori individuali. Manca quindi una normativa che estenda tali agevolazioni anche ai passaggi nei quali il dante causa sia una società (personale o di capitali) nonché una norma di agevolazione in materia di plusvalenze in caso di cessione a titolo oneroso.

contribuendo non soltanto alla tutela dell'occupazione, ma anche alla salvaguardia del patrimonio produttivo e manifatturiero del Paese e alla continuità delle filiere territoriali.

Ringraziando per l'attenzione, CFI rimane a disposizione della Commissione e del Governo per ogni eventuale approfondimento tecnico o istruttorio relativo alle proposte formulate nella presente memoria.

Allegato 1.

Proposta n. 1. Misure a sostegno dello start up di imprese costituite per la realizzazione di operazioni di workers buyout.

Proposta di testo normativo.

Al fine di promuovere interventi diretti a salvaguardare l'occupazione e assicurare la continuità all'esercizio delle attività imprenditoriali, alle società cooperative costituite dai lavoratori ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 27 febbraio 1985, n. 49, comprese le cooperative costituite ai sensi dell'articolo 23, comma 3-quater, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, è riconosciuto, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, per un periodo massimo di ventiquattro mesi dalla data della costituzione della società, l'esonero dal versamento del 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), nel limite massimo di 7.500 euro annui per addetto, riparametrato e applicato su base mensile. Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche.

Allegato 2.

Proposta n. 2. Ripristino dell'erogazione anticipata della NASpi in un'unica soluzione nei casi di workers buyout.

In deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 176, della legge 30 dicembre 2024, n. 199, viene prorogato il regime di liquidazione anticipata della NASpi in un'unica soluzione, di cui al comma 1 dell'articolo 8 del Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22, limitatamente ai casi in cui l'anticipazione è destinata alla sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio.