Gazzetta ufficiale
dell'Unione europea

IT
Serie C

C/2026/5094

20.10.2026

Parere del Comitato economico e sociale europeo

Verso un quadro univoco dell'UE per il distacco di cittadini di paesi terzi: garantire un distacco effettivo, la certezza del diritto e la concorrenza leale

(parere d'iniziativa)

(C/2026/5094)

Relatore: **David HAFNER**

Consiglieri	Herwig VERSCHUEREN (per il relatore, II gruppo) Jukka AHTELA (per il I gruppo)
Decisione dell'Assemblea plenaria	19.2.2026
Base regolamentare	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
Sezione competente	Occupazione, affari sociali e cittadinanza
Adozione in sezione	25.6.2026
Adozione in sessione plenaria	15.7.2026
Sessione plenaria n.	607
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	196/6/13

1. Conclusioni e raccomandazioni

IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO (CESE)

1.1. osserva che il distacco di cittadini di paesi terzi all'interno del quadro sulla libera prestazione dei servizi basato sul Trattato (articolo 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea — TFUE) è disciplinato dalla legislazione generale dell'UE applicabile al distacco dei lavoratori ed è anche determinato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Le differenze di interpretazione e attuazione tra gli Stati membri potrebbero dare luogo a incertezza giuridica, rischi di abusi e distorsioni della concorrenza: tutti elementi, questi, potenzialmente in grado di minare la fiducia nel mercato interno e la sua legittimità;

1.2. chiede maggiore chiarezza riguardo all'interpretazione e all'attuazione, come pure un'applicazione più coerente dell'attuale quadro dell'UE, compresi orientamenti più chiari e accessibili riguardanti la giurisprudenza pertinente, al fine di garantire la certezza del diritto, condizioni di parità e una protezione efficace dei lavoratori e delle imprese;

1.3. sottolinea che il distacco di cittadini di paesi terzi deve corrispondere a un'autentica prestazione transfrontaliera di servizi e non può mai costituire un mezzo per consentire l'accesso al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante né per mettere i lavoratori a disposizione di un'altra impresa;

1.4. osserva che, a norma dell'articolo 79, paragrafo 5, del TFUE, spetta agli Stati membri determinare le condizioni di ingresso e accesso ai loro mercati del lavoro, e fa presente che non si deve ricorrere ad accordi abusivi in materia di distacco per aggirare tali competenze;

1.5. sottolinea che devono essere apportati chiarimenti adeguati per quanto concerne la concreta applicazione, l'attuazione e il rispetto delle condizioni fondamentali che disciplinano il distacco legale di cittadini di paesi terzi, in particolare il soggiorno legale, l'occupazione stabile nello Stato membro di invio e l'obbligo di non cercare di accedere al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante;

1.6. accoglie con favore il recente accordo politico sulla revisione dei regolamenti in materia di coordinamento della sicurezza sociale, in base al quale i lavoratori devono essere affiliati da almeno tre mesi al sistema di sicurezza sociale dello Stato membro di invio prima di poter essere distaccati;

1.7. sottolinea che, per essere autentico, un distacco presuppone l'esistenza di un collegamento reale e verificabile tra il lavoratore e il mercato del lavoro dello Stato membro di invio, e chiede di garantire criteri chiari e operativi per valutare tale collegamento, compresi elementi quali l'occupazione effettiva, la copertura da parte dei sistemi di previdenza sociale e, se del caso, il rispetto degli obblighi fiscali e l'esistenza di un'attività economica reale del datore di lavoro nello Stato membro di invio per evitare le società di comodo. Le modifiche recentemente concordate dei regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale costituiscono un importante punto di riferimento per valutare il collegamento con il mercato del lavoro dello Stato membro di invio;

1.8. prende atto dell'esistenza di situazioni in cui i lavoratori vengono assunti in uno Stato membro con l'obiettivo principale di essere distaccati in un altro Stato membro, il che può sollevare interrogativi in merito al rispetto del requisito dell'occupazione stabile;

1.9. richiama l'attenzione sul ruolo crescente svolto dagli intermediari, dalle catene di assunzione e dalle agenzie di lavoro interinale nel distacco dei cittadini di paesi terzi e chiede una migliore applicazione delle norme per garantire che tali modalità di assunzione corrispondano a un'effettiva prestazione di servizi e non siano utilizzate impropriamente per facilitare la migrazione irregolare né equivalgano alla mera fornitura di manodopera, anche attraverso un'applicazione più rigorosa dei criteri relativi alle attività sostanziali e la prevenzione delle società di comodo;

1.10. osserva che il mancato rispetto delle condizioni che disciplinano il distacco dei cittadini di paesi terzi può dare luogo a situazioni di occupazione e soggiorno illegali, creando rischi giuridici sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, e sottolinea la necessità di un'applicazione efficace da parte degli Stati membri;

1.11. fa presente l'importanza di rafforzare il ruolo dell'Autorità europea del lavoro (ELA), anche ampliandone il mandato e garantendo che sia dotata di risorse adeguate, in particolare per il coordinamento di ispezioni concertate e congiunte, la mediazione, lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e il monitoraggio dei modelli di distacco che coinvolgono cittadini di paesi terzi, anche attraverso strumenti digitali condivisi, con un maggiore coinvolgimento delle parti sociali. In tale contesto, il CESE accoglie con favore il prossimo pacchetto sulla mobilità equa dei lavoratori quale opportunità per rafforzare ulteriormente questo tipo di mobilità, anche attraverso l'introduzione della tessera europea di sicurezza sociale (ESSPASS) per sostenere la digitalizzazione e la verifica transfrontaliera degli attestati di sicurezza sociale, in particolare dei certificati DP A1;

1.12. evidenzia la particolare vulnerabilità dei lavoratori distaccati di paesi terzi, aggravata da problemi legati all'interpretazione e all'attuazione del quadro giuridico e da un'applicazione insufficiente, e chiede un migliore accesso alle informazioni sui diritti e sugli obblighi, anche attraverso misure di informazione mirate e la cooperazione con le parti sociali. Chiede inoltre un adeguato sostegno dell'UE, comprendente finanziamenti e programmi, per garantire informazioni e orientamenti efficaci e accessibili per i lavoratori distaccati di paesi terzi, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali, nonché misure di sostegno adeguate per facilitare l'effettivo esercizio dei diritti di questi lavoratori.

2. **Osservazioni generali**

Mobilità dei lavoratori e libera prestazione di servizi nel mercato interno: il quadro giuridico

2.1. La relazione Letta sottolinea giustamente che il mercato unico europeo «è stato la pietra angolare di una crescita economica, di una convergenza, di un progresso sociale e di un miglioramento del tenore di vita senza precedenti in tutto il continente» ([1]). La mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE è una componente essenziale del successo del mercato unico. Essa comprende gli spostamenti all'interno dell'UE di persone fisiche da uno Stato membro all'altro a fini di occupazione o di prestazione di servizi, e riflette la capacità di lavorare in un altro Stato membro sulla base della libera circolazione dei lavoratori (articolo 45 TFUE) e della libera prestazione dei servizi (articolo 56 TFUE). Quest'ultimo si riferisce all'attività di un'impresa che invia (ossia «distacca») lavoratori da uno Stato membro a un altro per un periodo limitato.

([1]) Letta, E. (2024), *Much more than a market* [Molto più di un mercato], pag. 14.

2.2. I lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione sono integrati nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, mentre i lavoratori distaccati si spostano nel quadro della libera prestazione temporanea di servizi da parte del loro datore di lavoro e rimangono inseriti nel mercato del lavoro dello Stato di invio. I cittadini di paesi terzi che lavorano e soggiornano legalmente in uno Stato membro non hanno diritto alla libera circolazione in qualità di lavoratori — salvo, a determinate condizioni, i soggiornanti di lungo periodo –, ma possono essere distaccati dal loro datore di lavoro.

2.3. Con lo sviluppo del mercato unico, un numero crescente di imprese ha fatto un uso lecito del distacco di lavoratori, tra cui anche cittadini di paesi terzi, per prestare servizi a livello transfrontaliero, contribuendo in tal modo al funzionamento del mercato unico e alla competitività dell'economia europea. I diritti dei lavoratori distaccati in materia di occupazione sono garantiti dalla direttiva 96/71/CE ([2]) relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi modificata dalla direttiva (UE) n. 2018/957 ([3]), dalla direttiva di applicazione 2014/67/UE ([4]) e dalla direttiva (UE) n. 2020/1057 ([5]) sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada. I diritti in materia di sicurezza sociale dei lavoratori distaccati sono definiti nei regolamenti (CE) n. 883/2004 ([6]) e (CE) n. 987/2009 ([7]) relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Questi strumenti si applicano indipendentemente dalla cittadinanza del lavoratore distaccato e comprendono pertanto i cittadini di paesi terzi ([8]). Quando si è dimostrato necessario, tale quadro giuridico è stato chiarito, in una certa misura, e integrato dalla giurisprudenza della CGUE, anche per quanto riguarda il distacco di cittadini di paesi terzi.

2.4. Il distacco di cittadini di paesi terzi ai fini della prestazione transfrontaliera di servizi è disciplinato dalla legislazione generale dell'UE in materia di distacco, non essendo regolamentato da una legislazione specifica dell'UE. Esso viene tuttavia definito dalla CGUE nella cosiddetta giurisprudenza *Vander Elst*, che si basa sulla libertà del datore di lavoro di prestare i propri servizi ([9]). La CGUE ha chiarito che lo Stato membro ospitante non può imporre ai cittadini di paesi terzi distaccati di ottenere un'autorizzazione preventiva, come un permesso di lavoro, in quanto tali lavoratori sono già legalmente assunti nello Stato membro di invio. Secondo la CGUE, questi lavoratori non hanno alcuna intenzione di entrare nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante, dato che rientreranno nel loro paese di origine o di residenza dopo l'espletamento della loro missione. Tuttavia, lo Stato membro ospitante può chiedere al prestatore di servizi di dimostrare che il cittadino di paese terzo distaccato si trova in una situazione legale nello Stato membro di invio per quanto riguarda, ad esempio, il soggiorno, il permesso di lavoro e la copertura previdenziale, e che il lavoratore svolge la sua attività principale nello Stato membro in cui è stabilito il prestatore di servizi. Tali lavoratori non dovrebbero cercare di accedere al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

2.5. Inoltre, la CGUE ha stabilito che la libera prestazione di servizi non può essere utilizzata per scopi diversi dalla prestazione del servizio in questione ([10]). Questo si applica alle situazioni in cui tali lavoratori svolgono delle mansioni sotto la supervisione e l'autorità dell'impresa stabilita nello Stato membro ospitante. Lo Stato membro ospitante può anche imporre a questi lavoratori di ottenere un titolo di soggiorno dopo i primi tre mesi, coperti da un visto Schengen, per poter

([2]) Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 173 del 9.7.2018, pag. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (GU L, 2024/159, 28.5.2024, pag. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) Direttiva (UE) 2020/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che stabilisce norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada e che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento (UE) n. 1024/2012 (GU L 249 del 31.7.2020, pag. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 284 del 30.10.2009, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Il regolamento (UE) n. 1231/2010 (GU L 344 del 29.12.2010, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) ha esteso l'ambito di applicazione dei regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ai cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro e che si trovano in una situazione transfrontaliera tra Stati membri. La CGUE ha fornito un'ampia interpretazione delle condizioni per il soggiorno regolare in uno Stato membro, in particolare per i cittadini di paesi terzi che soggiornano temporaneamente in uno Stato membro grazie a un visto temporaneo: CGUE C-477/17 *Balandin*.

([9]) Cfr. la giurisprudenza della CGUE nelle seguenti cause C-43/93 *Vander Elst*; C-445/03 *Commissione/Lussemburgo*; C-244/04 *Commissione/Germania*; C-168/04 *Commissione/Austria;* C-91/13 *Essent*; C-18/17 *Danieli*; C-540/22 *SN e altri*.

([10]) Cfr. la giurisprudenza della CGUE nelle cause C-445/03 *Commissione/Lussemburgo*; C-244/04 *Commissione/Germania*; C-540/22 *SN e altri*.

verificare che si trovino in una situazione legale, in particolare per quanto riguarda le condizioni di soggiorno, il permesso di lavoro e la copertura previdenziale nello Stato membro in cui l'impresa interessata impiega tali lavoratori, e per controllare che non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico.

Necessità di garantire condizioni di parità nel mercato interno

2.6. Tuttavia, l'attuazione di tale giurisprudenza e della legislazione dell'UE e nazionale pertinente dipende dalle modalità di applicazione previste nei diversi Stati membri. Secondo le conclusioni dell'ELA del 2023, in un numero significativo di Stati membri le autorità competenti applicano e interpretano in modi diversi la regolamentazione sul distacco dei cittadini di paesi terzi, compresa la pertinente giurisprudenza della CGUE sull'interazione tra libera prestazione di servizi, norme sul distacco e legislazione nazionale in materia di migrazione di manodopera ([11]). Di conseguenza, persiste un certo grado di incertezza circa l'attuazione e l'applicazione disomogenee dei criteri in base ai quali il distacco di cittadini di paesi terzi è legittimo in regime di libera prestazione di servizi. Fare in modo che tali criteri siano chiari e facilitarne la corretta attuazione e applicazione è quindi divenuto importante per garantire una concorrenza leale, un'applicazione effettiva delle norme in materia di lavoro e il corretto funzionamento del mercato interno. I datori di lavoro che cercano di rispettare la legge potrebbero trovarsi in una situazione di incertezza, il che rischia di compromettere la parità di condizioni nel mercato unico e potrebbe aumentare il rischio che i lavoratori siano esposti a pratiche abusive.

2.7. Questa mancanza di chiarezza per quanto riguarda l'applicazione delle norme e la giurisprudenza della CGUE può diventare particolarmente problematica negli accordi di distacco basati sulle assunzioni e nelle complesse strutture di subappalto che coinvolgono intermediari del mercato del lavoro o imprese fornitrici di lavoro temporaneo. In queste situazioni può essere difficile per le autorità di contrasto e gli operatori del mercato del lavoro distinguere tra un'effettiva prestazione transfrontaliera di servizi, da un lato, e accordi abusivi che eludono le norme nazionali in materia di migrazione di manodopera, dall'altro.

2.8. Allo stesso tempo, il numero di cittadini di paesi terzi distaccati è in aumento negli Stati membri per i quali vi sono dati sono disponibili ([12]) e, stando alle conclusioni interne sulle ispezioni concertate e congiunte coordinate dall'ELA, esistono elementi per affermare che i casi che coinvolgono cittadini di paesi terzi distaccati sono spesso associati a violazioni più significative e gravi, che riguardano anche le norme in materia di distacco. Ciò potrebbe significare che i lavoratori di paesi terzi sono distaccati in scenari che non sono contemplati da tale giurisprudenza né dalle disposizioni del Trattato sulla libera prestazione dei servizi. In tali casi, l'occupazione e il soggiorno di tali lavoratori nello Stato membro ospitante rischiano di essere illegali. Di conseguenza, il datore di lavoro potrebbe essere penalizzato per aver assunto dei cittadini di paesi terzi senza il necessario permesso ([13]), mentre il lavoratore in questione rischia di essere condannato per lavoro e soggiorno illegali ([14]). Tale situazione pone sfide giuridiche significative per tutte le parti coinvolte e dovrebbe essere affrontata al fine di trovare soluzioni adeguate. In alcuni casi essa potrebbe essere considerata come a rischio di compromettere la competenza degli Stati membri, riconosciuta dall'articolo 79, paragrafo 5, TFUE, di determinare il volume di ingresso nel loro territorio di cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro.

2.9. Un chiarimento mirato dell'attuazione del quadro giuridico applicabile favorirebbe pertanto la concorrenza leale, rafforzerebbe la fiducia nel sistema di distacco e consentirebbe alle autorità di valutare con maggiore coerenza e certezza giuridica se il distacco di un cittadino di un paese terzo costituisca un'effettiva prestazione transfrontaliera di servizi o una forma di concorrenza sleale che viola le norme del mercato unico. Chiarire le condizioni applicabili al distacco e fornire orientamenti per l'applicazione e l'esecuzione permetterebbe di proteggere i lavoratori e nel contempo di offrire alle imprese la prevedibilità di cui hanno bisogno per operare con fiducia all'interno del mercato unico senza essere esposte a una concorrenza sleale.

([11]) Autorità europea del lavoro (2023), *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States — specifically in relation to the posting of third-country nationals* [Relazione sulle pratiche e le possibilità di cooperazione tra gli Stati membri e le difficoltà in materia, in particolare in relazione al distacco di cittadini di paesi terzi].

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt, L. & Pacolet, J. (2025), *Posting of Workers — Collection of data from the prior declaration tools — Reference year 2023* [Distacco dei lavoratori — Raccolta di dati dagli strumenti di dichiarazione preventiva, anno di riferimento 2023], Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

([13]) Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Vulnerabilità inerente ai lavoratori di paesi terzi distaccati

2.10. Il fenomeno degli accordi di distacco abusivi colpisce in misura sproporzionata i cittadini di paesi terzi ([15]), la cui vulnerabilità può, in alcuni casi, essere collegata alla loro dipendenza giuridica ed economica dai datori di lavoro. Questa dipendenza può essere ulteriormente rafforzata dalla limitata conoscenza da parte dei lavoratori distaccati dei loro diritti, da barriere linguistiche e da condizioni di vita precarie, che rischiano di rendere difficile per i lavoratori far valere i propri diritti o denunciare le pratiche abusive. Con il coinvolgimento degli Stati membri e delle parti sociali, è possibile rimediare alla limitata conoscenza dei diritti dei lavoratori distaccati garantendo la fornitura di informazioni adeguate e sensibilizzando in merito ai diritti dei lavoratori, nonché conducendo campagne di informazione mirate per i datori di lavoro in merito ai loro obblighi. Le pratiche abusive sono particolarmente diffuse in settori ad alto rischio quali l'edilizia, l'agricoltura e i trasporti ([16]). Ciò comporta una distorsione della concorrenza e pone le imprese che agiscono correttamente in una posizione di svantaggio.

Dimensioni e caratteristiche del fenomeno

2.11. Il distacco dei lavoratori è diventato nel tempo una componente sempre più rilevante della prestazione di servizi nel mercato interno. Alcuni studi recenti basati su dati amministrativi provenienti dagli Stati membri mostrano che questo fenomeno è da ricondurre a modelli evidenti piuttosto che a casi isolati ([17]). Ogni anno nel mercato interno vengono distaccati circa due milioni di lavoratori. Nel quadro di questo fenomeno più ampio, il numero di cittadini di paesi terzi distaccati è in costante aumento. Il numero di certificati DP A1 rilasciati ai lavoratori distaccati è aumentato in misura significativa nell'ultimo decennio, e diversi Stati membri segnalano una percentuale crescente di lavoratori distaccati che sono cittadini di paesi terzi ([18]).

2.12. Inoltre, i dati provenienti da fonti amministrative nazionali e da studi analitici dell'ELA mostrano che il distacco dei lavoratori di paesi terzi non è distribuito in modo uniforme nell'UE ([19]) e che è strettamente legato a specifiche catene di assunzione e migrazione che collegano i paesi terzi, gli Stati membri di invio e i mercati del lavoro di accoglienza nell'Unione europea.

2.13. Anche la distribuzione dei distacchi per settore rivela andamenti chiari. Il numero di lavoratori di paesi terzi distaccati è particolarmente elevato nei settori ad alta intensità di manodopera interessati da carenza di lavoratori e caratterizzati da catene di subappalto e da accordi complessi per la fornitura di manodopera, in particolare l'edilizia, l'agricoltura, la logistica e alcuni segmenti del settore manifatturiero e di quello dei servizi ([20]).

2.14. Nel complesso, i dati disponibili mostrano che il distacco di cittadini di paesi terzi non costituisce un fenomeno marginale o isolato, bensì forma parte integrante del funzionamento del mercato interno. Il sistema spesso combina l'assunzione dai paesi terzi nello Stato membro di invio, il rilascio di permessi di soggiorno e di lavoro in questo stesso Stato membro e il successivo distacco dei lavoratori in un altro Stato membro (ospitante). Di conseguenza, il distacco dei lavoratori di paesi terzi potrebbe comportare la migrazione irregolare di lavoratori di questi paesi verso lo Stato membro ospitante e sollevare questioni più ampie in merito all'effettiva applicazione delle norme dell'UE che disciplinano il distacco dei lavoratori, nonché delle norme sulla migrazione di lavoratori provenienti da paesi terzi.

3. **Osservazioni particolari**

Collegamento tra il lavoratore e lo Stato membro di invio

3.1. In pratica, spesso può risultare difficile stabilire se un lavoratore possa essere considerato stabilmente occupato nello Stato membro di invio. Possono verificarsi situazioni in cui i cittadini di paesi terzi sono assunti in uno Stato membro e subito dopo distaccati in un altro, ad esempio quando all'impresa di invio viene aggiudicato un appalto nell'ambito di una procedura di gara. In questi casi può capitare che il rapporto di lavoro nello Stato membro di invio esista solo per un periodo limitato prima del distacco, per cui ci si potrebbe chiedere se il lavoratore possa effettivamente essere considerato parte del mercato del lavoro di tale Stato membro. Ulteriori orientamenti sono reperibili nell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2014/67/UE sull'applicazione, che stabilisce i criteri per determinare se un lavoratore svolge

([15]) Letta E. (2024), pag. 104; Commissione europea, *Relazione concernente l'applicazione e l'attuazione della direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi*, COM(2024) 320; Autorità europea del lavoro (2023); Autorità europea del lavoro (2025).
([16]) ELA (2023).
([17]) De Wispelaere et al. (2025).
([18]) Ibidem.
([19]) ELA (2025).
([20]) ELA (2023); ELA (2025).

temporaneamente un lavoro in uno Stato membro diverso da quello in cui lavora abitualmente. Inoltre, a seguito delle modifiche recentemente concordate ai regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, è ora necessario che il lavoratore sia affiliato da almeno tre mesi al sistema di sicurezza sociale dello Stato membro di invio prima di poter essere distaccato. L'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2014/67/UE sull'applicazione stabilisce inoltre i criteri per determinare se l'impresa distaccante svolge attività sostanziali, diverse da quelle puramente interne di gestione e/o amministrazione, nello Stato membro di invio ([21]).

3.2. L'adozione di orientamenti più chiari sull'applicazione della giurisprudenza in materia di distacco di cittadini di paesi terzi, nonché sulla sua interazione con le norme esistenti che definiscono l'occupazione stabile nello Stato membro di invio, potrebbe contribuire a rendere più coerenti le valutazioni sull'autenticità delle situazioni di distacco che coinvolgono cittadini di paesi terzi e a garantire che il quadro in materia di distacco sia attuato e correttamente applicato conformemente alla sua finalità prevista. A norma dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2014/67/UE sull'applicazione, la valutazione di tali elementi deve essere adattata a ciascun caso specifico e tenere conto delle specificità della situazione.

Agenzie di lavoro interinale e catene per l'offerta di manodopera

3.3. Un'analisi condotta di recente dall'Autorità europea del lavoro (ELA) evidenzia il ruolo sempre più importante svolto dalle catene di assunzione strutturate nel distacco di cittadini di paesi terzi nell'UE ([22]). Spesso i cittadini di paesi terzi sono distaccati nel quadro di complesse strutture transnazionali di offerta di manodopera che coinvolgono un gran numero di intermediari e subappaltatori.

3.4. In molti casi i lavoratori entrano inizialmente nel mercato del lavoro di uno Stato membro per essere successivamente distaccati in altri Stati membri. Tali percorsi di mobilità possono coinvolgere agenzie di reclutamento, intermediari del mercato del lavoro o imprese subappaltatrici che coordinano l'impiego transfrontaliero dei lavoratori.

3.5. Le catene di fornitura relative al distacco di lavoratori spesso presentano diversi livelli di rapporti contrattuali tra l'impresa ricevente nello Stato membro ospitante, gli intermediari che organizzano la fornitura di manodopera e l'impresa che agisce formalmente da datore di lavoro distaccante nello Stato membro di invio. In situazioni di questo genere, il datore di lavoro stabilito nello Stato membro di invio può fungere principalmente da nodo organizzativo all'interno di una catena di approvvigionamento di manodopera più ampia piuttosto che da impresa che impiega lavoratori per attività svolte in tale Stato membro. In alcuni di questi casi, è lecito chiedersi se si possa ancora ritenere che l'impresa di invio svolga attività sostanziali nel territorio dello Stato membro di invio.

3.6. Anche il ruolo sempre più importante svolto dalle agenzie di lavoro interinale e da altri intermediari nel quadro di tali accordi può sollevare interrogativi fondamentali sul rapporto tra la fornitura transfrontaliera di servizi e le politiche nazionali in materia di migrazione dei lavoratori. Quando queste agenzie assumono cittadini di paesi terzi provenienti da paesi terzi, organizzano il loro ingresso attraverso uno Stato membro e successivamente li distaccano in un altro Stato membro, sembra che di fatto siano gli intermediari privati a determinare l'accesso al mercato del lavoro nazionale dello Stato membro ospitante. Come dichiarato da diversi Stati membri, tale stato di cose pregiudica il diritto di questi ultimi, riconosciuto dall'articolo 79, paragrafo 5, del TFUE, di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro ([23]). Vi è il rischio che le politiche in materia di migrazione di manodopera dello Stato membro ospitante vengano aggirate tramite l'(ab)uso della libera prestazione dei servizi.

Bruxelles, 15 luglio 2026

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Séamus BOLAND

([21]) Cfr. anche la sentenza della CGUE nella causa C-784/19 *Team Power Europe* sull'applicazione delle norme in materia di distacco di cui al regolamento (CE) n. 883/2004.
([22]) ELA (2025).
([23]) Position paper from the Netherlands, Belgium, Denmark, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg — EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs) [Documento di sintesi elaborato da Paesi Bassi, Belgio, Danimarca, Germania, Italia, Lettonia e Lussemburgo — Priorità politiche dell'UE per il mandato 2024-2029 della Commissione: promuovere un distacco autentico ed equo dei cittadini di paesi terzi].