



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 1/2026

1. LA TUTELA RISARCITORIA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LA FORZA MAGGIORE: LA SENTENZA C-97/24 DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1. *Considerazioni introduttive*

Con la sentenza del 1° agosto 2025 (*The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth*, causa [C-97/24](#), ECLI:EU:C:2025:594), la Corte di Giustizia si è pronunciata in via pregiudiziale sulla responsabilità patrimoniale di uno Stato membro che abbia violato le norme minime stabilite dalla [direttiva accoglienza, nella sua versione attualmente in vigore](#) (direttiva 2013/33 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale).

Nel merito, essa ha affermato che l'omessa fornitura delle condizioni materiali di accoglienza necessarie a soddisfare le esigenze essenziali dei richiedenti protezione internazionale costituisce una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione europea ai fini dell'esperibilità dell'azione risarcitoria – così come definita dalla giurisprudenza della Corte a partire dalla sentenza *Francovich* ([C-6/90](#), ECLI:EU:C:1991:428) – anche qualora tale omissione si verifichi nel contesto della saturazione delle capacità ricettive nazionali a seguito di un afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi.

La pronuncia presenta due profili di interesse. In primo luogo, è funzionale alla tutela giurisdizionale effettiva della dignità dei richiedenti protezione internazionale in situazioni di forte pressione migratoria. In secondo luogo, affronta la questione dei limiti entro i quali gli Stati membri possono addurre validamente il verificarsi di un caso di forza maggiore per sottrarsi alla responsabilità patrimoniale derivante dalla violazione della normativa dell'Unione applicabile in materia di accoglienza, fornendo un orientamento particolarmente restrittivo.

Il presente contributo si ripropone di esaminare tali profili, prestando particolare attenzione al secondo. A questo proposito, si opererà un confronto tra la sentenza e le Conclusioni dell'Avvocato Generale Medina, anche alla luce della [nuova direttiva accoglienza](#) (Direttiva UE 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), che abroggerà e sostituirà la direttiva 2013/33 a partire dall'11 giugno 2026, e del [Regolamento sulla crisi e la forza maggiore](#) (Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore

della migrazione e dell'asilo, che modifica il Regolamento (UE) 2021/1147), applicabile a partire dal 1° luglio 2026.

2. Inquadramento normativo e giurisprudenziale della direttiva 2013/33

La direttiva 2013/33, come sottolineato al considerando 35 della stessa, mira ad assicurare il rispetto degli art. 1 e 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: «la Carta»), disposizioni che sanciscono, rispettivamente, l'inviolabilità della dignità umana, unitamente all'obbligo per gli Stati membri di proteggerla e di rispettarla, e il divieto assoluto di trattamenti inumani e degradanti.

A tale fine, l'art. 2 della direttiva stabilisce che gli Stati membri sono tenuti a concedere a tutti i richiedenti protezione internazionali rientranti nel suo ambito applicativo soggettivo talune condizioni materiali di accoglienza, ovvero un sussidio per le spese giornaliere, l'alloggio, il vitto e il vestiario. Le ultime tre condizioni possono essere fornite in natura o sotto forma di sussidi economici e buoni, o, ancora, mediante una combinazione di queste tre possibilità.

Quando l'alloggio è fornito in natura, l'art. 18 vincola gli Stati membri al rispetto di determinati principi generali. Peraltro, ai sensi del par. 9, lett. b della stessa disposizione, qualora le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite, tali principi generali possono essere derogati, consentendo agli Stati membri di stabilire, in via eccezionale, condizioni materiali di accoglienza di natura emergenziale (v. L. SLINGBERGER, *Reception conditions for asylum seekers: inherent duality*, in E. TSOURDI e P. DE BRUYCKER (a cura di), *Research handbook on EU Migration and Asylum law*, Cheltenham, 2022, p. 216). In ogni caso, l'ultimo periodo del par. 9 sancisce che dette diverse condizioni devono comunque soddisfare le esigenze essenziali dei richiedenti.

Quando l'alloggio e/o le altre condizioni materiali di accoglienza sono fornite sotto forma di sussidi o di buoni, l'art. 17, par. 5 della direttiva accorda agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella determinazione del *quantum* (ECRE, *Information Note on Directive 2013/33/EU*, 2015, p. 30). Tuttavia, nella sentenza *Saciri e a.* (C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103), la Corte ha chiarito che, alla luce dell'art. 1 della Carta, tale discrezionalità è limitata dall'obbligo di risultato di garantire che l'importo dei sussidi o dei buoni *ex art.* 17, par. 5 sia sufficiente a soddisfare le esigenze essenziali dei richiedenti (*Ibidem*, punto 48). In particolare, per quanto riguarda l'alloggio, i sussidi devono consentire, se necessario, il reperimento di una sistemazione nel mercato privato della locazione (*Ibidem*, punto 42; v. S. PEERS, *The CJEU secures asylum seekers' right to family housing*, in *EU Law Analysis*, 2014; E. TSOURDI, *The European Union Reception Conditions: A Dignified Standard of Living for Asylum Seekers?*, in V. CHETAIL, P. DE BRUYCKER e F. MAIANI (edited by), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden, 2016, p. 308).

Da quanto detto finora, emerge che, qualunque sia la modalità scelta da uno Stato membro per fornire le condizioni materiali di accoglienza previste dall'art. 2 della direttiva, esso è comunque tenuto a rispettare uno *standard* minimo di tutela coincidente con il soddisfacimento delle esigenze essenziali dei richiedenti. Come rilevato dalla Corte, la saturazione delle reti di accoglienza di uno Stato membro non può giustificare alcuna deroga a tale *standard* minimo (v. *Saciri*, cit., punto 50), poiché esso è un'espressione specifica dell'obbligo generale di rispettare e proteggere un bene giuridico inviolabile, quale è la dignità umana *ex art.* 1 della Carta (*Ibidem*, punto 35, 39 e 40).

Nonostante la centralità della nozione di «esigenze essenziali dei richiedenti», la direttiva 2013/33 non ne fornisce alcuna definizione (ECRE, *Information Note*, cit., p. 31). A tal riguardo, tuttavia, la Corte, nella sentenza *Haqbin* (C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956), ha stabilito che, alla luce dell'art. 1 della Carta, i richiedenti protezione internazionale non possono mai essere esposti ad una situazione di privazione materiale che non consenta loro di far fronte alla necessità di nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che li ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana (*ibidem*, punto 46).

Volendo riassumere, nella sua giurisprudenza, definita in dottrina come «dignity-oriented», la Corte ha utilizzato l'art. 1 della Carta come parametro interpretativo rafforzativo delle garanzie che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare ai richiedenti protezione internazionale, anche in casi di forte pressione migratoria. In tal senso, detta giurisprudenza ha consentito il superamento di talune ambiguità emergenti dal dettato normativo della direttiva 2013/33 (v. A. DI STASI, *Human dignity as the basis and source of respect for the rights and freedoms of migrants: some elements of convergence in the case law of the European Courts*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (a cura di), *International Migration and the Law*, London, 2024, pp. 238-240; E. TSOURDI, *Reception Conditions for Asylum Seekers in the EU: Towards the Prevalence of Human Dignity*, in *Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 29, No. 1, 2015, p. 23).

3. Il procedimento principale

Nel caso in esame, i due ricorrenti nel procedimento principale – un cittadino afghano e un cittadino indiano, privi di condizioni di vulnerabilità – presentavano domanda di protezione internazionale in Irlanda a febbraio e a marzo 2023. Contestualmente, conformemente alla norma interna attuativa della direttiva 2013/33, essi chiedevano all'*International Protection Accommodation Service* (in prosieguo: «IPAS») di poter accedere alle condizioni materiali di accoglienza, incluso l'alloggio.

L'IPAS rigettava tale richiesta, adducendo l'esaurimento dei posti disponibili nei centri di accoglienza per richiedenti. Ai sensi della legislazione irlandese, tale rigetto rendeva i ricorrenti automaticamente inammissibili al sussidio per le spese giornaliere e alle altre condizioni materiali di accoglienza. Pertanto, essi rimanevano privi di qualsiasi forma di assistenza – ad eccezione di un buono unico di 25 euro – per oltre due mesi.

In punto di fatto, la vicenda si inserisce pienamente nella «homelessness crisis» che, da gennaio a maggio 2023, ha costretto ben 1542 richiedenti protezione internazionale in Irlanda a condizioni di vita analoghe a quelle sopportate dai ricorrenti nel procedimento *a quo* (UNHCR, *Written Submission to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 75th Session, 12 February - 1 March 2024, Geneva, p. 3). Peraltro, ciò che distingue il procedimento in esame dai numerosi altri ricorsi promossi contro il Ministro responsabile dell'IPAS è che, se negli altri casi l'oggetto della pretesa erano rimedi di natura pubblicistica, i ricorrenti nel giudizio *a quo* chiedevano il risarcimento del danno non patrimoniale sofferto «in the form of the suffering and loss of dignity» a causa della violazione della normativa attuativa della direttiva e dell'art. 1 della Carta.

In particolare, le parti concordavano sul fatto che l'azione fosse disciplinata dai principi elaborati dalla giurisprudenza relativa alla sentenza *Franovich*. Com'è noto, in tale pronuncia la Corte ha riconosciuto la responsabilità patrimoniale degli Stati membri per il danno cagionato da una violazione del diritto dell'Unione europea ad essi imputabile (v. F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione*, Milano, 2012,

pp. 36-38). A tale proposito, si deve ricordare che la responsabilità risarcitoria *ex Francovich* sorge laddove sussistano tre presupposti sostanziali cumulativi. Di tali presupposti, quello che rilevava nel procedimento principale era il secondo, ovvero la natura sufficientemente qualificata della violazione, così come interpretato dalla Corte nella sentenza *Brasserie du Pecheur/Factortame* ([causa C-46/93](#), ECLI:EU:C:1996:79).

Il criterio decisivo per considerare soddisfatto tale presupposto è la sussistenza di una violazione manifesta e grave, da parte di uno Stato membro, dei limiti posti al suo potere discrezionale (*Ibidem*, punto 55). Tra gli elementi che il giudice nazionale può prendere in considerazione nella sua valutazione, vi sono, *inter alia*, il carattere intenzionale o involontario della violazione commessa e l'ampiezza del potere discrezionale che la norma violata riserva alle autorità statali (*Ibidem*, punto 56). Inoltre, una violazione è di per sé sufficientemente qualificata se continua anche dopo una eventuale sentenza pregiudiziale o una giurisprudenza consolidata della Corte in materia, dalle quali risulti l'illegittimità del comportamento in questione (*Ibidem*, punto 57; v. A. BIONDI, M. FARLEY, *The Right to Damages in European Law*, Alphen aan den Rijn, [2009](#), pp. 42-47).

4. I quesiti pregiudiziali: la questione della forza maggiore

Nel procedimento *a quo*, le autorità irlandesi si opponevano alla domanda di risarcimento sostenendo che l'omessa fornitura delle condizioni materiali minime necessarie a soddisfare le loro esigenze essenziali non costituisse una violazione sufficientemente qualificata ai sensi della sentenza *Brasserie du Pecheur/Factortame*, poiché tale omissione era stata involontaria, in quanto determinata da un caso di forza maggiore. In alternativa, essi invocavano la forza maggiore come esimente autonoma della responsabilità.

È utile, a questo punto della trattazione, soffermarsi sulla nozione di forza maggiore nel diritto dell'Unione europea. Secondo consolidata giurisprudenza, tale nozione non ha il medesimo contenuto nei diversi settori del diritto dell'Unione, poiché la sua portata è determinata in funzione delle specificità del contesto giuridico di riferimento (v. *ex multis Vilkeas*, [C-640/15](#), EU:C:2017:39, punto 54) e della finalità essenziale dello strumento normativo la cui applicazione viene in rilievo (*Ibidem*, punto 55). Nonostante ciò, si può affermare che, in via generale, la forza maggiore comporta due elementi. Il primo, c.d. elemento oggettivo, consiste nel verificarsi di circostanze anormali e imprevedibili. Il secondo, c.d. elemento soggettivo, è costituito dall'obbligo di premunirsi contro le conseguenze dell'elemento oggettivo secondo un certo grado di diligenza (*RF/Commissione*, [C-660/17](#), EU:C:2019:509).

Ebbene, nel caso *a quo*, i resistenti ritenevano sussistere tanto l'elemento oggettivo quanto l'elemento soggettivo della forza maggiore. Per quanto riguarda il primo, essi rilevavano che, all'epoca dei fatti, gli alloggi riservati ai richiedenti si erano esauriti a causa di un evento eccezionale, ovvero l'afflusso improvviso e massiccio di richiedenti protezione temporanea a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa. Quanto al secondo, i resistenti ritenevano di aver risposto a tale evento ragionevolmente, accordando priorità all'accoglienza dei richiedenti vulnerabili e avviando, parallelamente, la ricerca di soluzioni ricettive collettive di medio termine. Alla luce di tale argomentazione, il giudice *a quo* rivolgeva alla Corte i seguenti quesiti pregiudiziali.

In primo luogo, chiedeva se, in assenza di una previsione normativa espressa nella direttiva 2013/33, fosse possibile per uno Stato membro addurre validamente il verificarsi di un caso di forza maggiore per sottrarsi alla responsabilità patrimoniale derivante dalla

violazione degli obblighi minimi della stessa e dell'art. 1 della Carta – come esimente nell'ambito della valutazione della sussistenza di una violazione sufficientemente qualificata ai sensi della sentenza *Brasserie du Pecheur/Factortame*, oppure, alternativamente, come esimente autonoma.

In secondo luogo, in caso di risposta affermativa alla prima questione, il giudice irlandese chiedeva quale fosse – in tale contesto – il parametro applicabile alla valutazione del grado di diligenza esercitato dall'Irlanda, ovvero dell'elemento soggettivo della forza maggiore. Su questo punto, il giudice rilevava che, dalla giurisprudenza pregressa della Corte in materia, emergevano almeno due parametri. Il primo, riconducibile alla nozione fatta propria dai regolamenti agricoli – e, invero, dalla tesi dei resistenti – richiedeva l'adozione di tutte le precauzioni ragionevoli, ad eccezione di quelle che avrebbero comportato sacrifici eccessivi (*Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, [C-11/70](#), ECLI:EU:C:1970:114, punto 23). Per questa impostazione, la nozione di forza maggiore non si limita all'impossibilità assoluta dell'adempimento (*Ibidem*). Diversamente, il secondo parametro – più stringente – configurava l'obbligo per lo Stato membro di adottare tutte le misure preventive non obiettivamente impossibili (*Billerud*, [C-203/12](#), ECLI:EU:C:2013:664). Più precisamente, ai sensi di tale parametro, uno Stato membro deve dimostrare che un evento esterno eccezionale abbia reso l'adempimento «obiettivamente impossibile» (*ibidem*, punto 31).

5. La pronuncia della Corte

Per prima cosa, la Corte ha rilevato che, nel procedimento *a quo*, le autorità irlandesi non avevano dimostrato di essere state «oggettivamente impossibilitate» ad adempiere all'obbligo di soddisfare le esigenze essenziali dei ricorrenti (C-97/24, cit., punto 25). Alla luce di ciò, nel rispondere ai quesiti pregiudiziali, essa ha escluso ogni riferimento alla forza maggiore, limitandosi a valutare se il diritto dell'Unione dovesse essere interpretato nel senso che uno Stato membro che abbia violato le norme minime della direttiva 2013/33 possa sottrarsi alla responsabilità risarcitoria *ex Francovich* invocando l'esaurimento temporaneo delle capacità di accoglienza a causa di un afflusso massiccio e imprevedibile di cittadini di Paesi terzi richiedenti protezione temporanea.

A tale proposito, richiamando la sua giurisprudenza consolidata, la Corte ha ribadito l'inderogabilità delle norme minime sancite dalla direttiva accoglienza anche in caso di saturazione dei sistemi nazionali di accoglienza (*Ibidem*, punti 37 e 38). Pertanto, secondo la Corte, quando gli Stati membri si trovano ad affrontare un esaurimento temporaneo degli alloggi riservati ai richiedenti protezione internazionale, essi possono scegliere tra due possibilità.

In primo luogo, purché siano soddisfatte le condizioni ivi previste, essi possono avvalersi del regime derogatorio di cui all'art. 18, par. 9, della direttiva fornendo condizioni materiali di accoglienza di natura emergenziale, rimanendo però sempre vincolati dall'obbligo di risultato di soddisfare le esigenze essenziali dei richiedenti, di cui all'ultimo periodo della stessa disposizione. In secondo luogo, se non sono in grado di fornire le condizioni materiali di accoglienza in natura, devono fornirle sotto forma di sussidi economici o buoni, il cui importo deve essere sufficiente – di nuovo – a soddisfare dette esigenze essenziali (*ibidem*, punti 40 e 41).

Per la Corte, da ciò deriva che gli Stati non possono, senza violare manifestamente la sua giurisprudenza, astenersi anche temporaneamente dal soddisfare le esigenze essenziali dei

richiedenti che non dispongano di mezzi sufficienti per avere un tenore di vita adeguato alla loro salute e per poter assicurare il loro sostentamento (*ibidem*, punto 42). Pertanto, una simile astensione costituisce una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione ai sensi della sentenza *Brasserie du Pecheur/Factortame* anche laddove si verifichi nel contesto dell'esaurimento delle ordinarie capacità di accoglienza dello Stato membro (*ibidem*, punto 43).

Il fatto che detto esaurimento sia dovuto ad un evento eccezionale, quale un afflusso improvviso e ingente di richiedenti protezione temporanea, non comporta che la violazione imputabile allo Stato membro perda la qualifica di «violazione sufficientemente qualificata». Infatti, in primo luogo, qualunque ne sia la causa, l'indisponibilità di posti di alloggio non implica, di per sé, che la fornitura delle condizioni materiali di accoglienza sotto forma di sussidi economici o buoni risulti *a fortiori* impossibile (*ibidem*, punto 45). In secondo luogo, quando lo Stato membro fornisce le condizioni materiali di accoglienza in natura, l'art. 18, par. 9 della direttiva non indica che la sua applicazione – incluso l'obbligo minimo di soddisfare le esigenze essenziali dei richiedenti – debba essere esclusa qualora l'esaurimento delle capacità di alloggio sia dovuto ad un simile evento (*ibidem*, punto 47).

Anzi, alla luce dei requisiti cumulativi cui è subordinata l'applicabilità del regime derogatorio di cui all'art. 18, par. 9 – tra i quali vi è l'eccezionalità – risulta che, con tale disposizione, il legislatore dell'Unione abbia provveduto a disciplinare la situazione in cui uno Stato membro debba far fronte a un aumento eccezionale delle domande di protezione (*ibidem*, punti 48, 49 e 50). Pertanto, ammettere che detto Stato possa giustificare la violazione degli obblighi derivanti dall'art. 18, par. 9, adducendo il verificarsi di un simile aumento priverebbe la stessa disposizione del suo *effet utile* (*ibidem*, punto 52). Allo stesso modo, ammettere che il verificarsi di un evento del genere possa far venire meno la natura sufficientemente qualificata della violazione ai fini della tutela risarcitoria priverebbe i richiedenti di un «elemento essenziale della tutela loro giurisdizionale effettiva» (*ibidem*, punto 53).

Sulla base di tali considerazioni, la Corte ha concluso rispondendo in senso negativo al quesito pregiudiziale (*ibidem*, punto 57). Questo, non prima di aver ribadito – per la seconda volta – che dalla decisione di rinvio non risultava che l'Irlanda avesse dimostrato di non essere stata in grado, a seguito dell'afflusso improvviso di richiedenti protezione temporanea, di soddisfare le esigenze essenziali dei richiedenti (*ibidem*, punto 54). Al contrario, secondo quanto indicato dal giudice del rinvio, risultava pacifico che le autorità irlandesi disponessero «di risorse sufficienti per garantire la fornitura di condizioni materiali di accoglienza», e che, all'epoca dei fatti, vi fossero alloggi disponibili (*ibidem*, punto 55). Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che, poiché i procedimenti principali non si riferivano ad una situazione in cui fosse stato accertato che tale afflusso «avrebbe oggettivamente impedito» alle autorità irlandesi di adempiere ai loro obblighi, non risultava necessario «stabilire se tale Stato membro possa, in una situazione del genere, addurre validamente il verificarsi di un caso di forza maggiore» (*ibidem*, punto 56).

6. Osservazioni critiche, anche alla luce del nuovo quadro normativo applicabile in materia di accoglienza

Come segnalato in apertura, la sentenza in esame presenta due profili di interesse.

In prima battuta, essa valorizza la «*dignity-oriented jurisprudence*» della Corte, ovvero, come visto, la giurisprudenza che ha elevato l'art. 1 della Carta a parametro interpretativo rafforzativo della tutela sostanziale dei richiedenti protezione internazionale a fronte delle lacune della direttiva accoglienza. Invero, nella pronuncia in esame, tale giurisprudenza è stata cruciale nella valutazione della sussistenza di una «violazione sufficientemente qualificata», poiché è proprio sulla base di detta giurisprudenza – e del legame funzionale che essa ha

stabilito tra gli art. 17 e 18 della direttiva da un lato, e l'art. 1 della Carta dall'altro – che la Corte ha ritenuto soddisfatto il criterio centrale di cui alla sentenza *Brasserie du Pêcheur/Factortame*, ovvero l'assenza di discrezionalità attuativa in capo allo Stato membro.

Dei tre presupposti sostanziali della responsabilità patrimoniale *ex Francovich*, quello relativo alla sussistenza di una violazione sufficientemente qualificata riveste, senz'altro, un ruolo decisivo (F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria*, cit., p. 94). Ebbene, riconoscendo che la violazione degli obblighi minimi stabiliti dalla direttiva 2013/33 soddisfa tale presupposto anche laddove si sia verificata nell'ambito di un afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi, la sentenza rappresenta una vigorosa affermazione della disponibilità dell'azione *Francovich* come strumento di tutela giurisdizionale della dignità dei richiedenti protezione internazionale in contesti caratterizzati da una forte pressione migratoria.

Questo dato appare tanto più significativo quanto più si considera il ricorso sempre più frequente al rimedio risarcitorio ai fini della tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive dei richiedenti a fronte di violazioni gravi della direttiva accoglienza. Basti segnalare che, solo in Irlanda, vi sono altre due pronunce in materia (*X and Y (a minor suing by her mother and her next friend X) v The Minister for Justice and Equality*), [2019 IEHC 133](#); *L.K. v International Protection Appeals Tribunal and Others*), [\[2024\] IESC 42](#), e che dai rilievi del giudice *a quo* è emerso che all'epoca del rinvio vi erano circa 50 ricorsi pendenti vertenti sulle medesime questioni sollevate dai ricorrenti nel procedimento principale.

Invero, qualificando l'azione *Francovich* come un «elemento essenziale della tutela giurisdizionale effettiva» dei richiedenti protezione internazionale (C-97/24, cit., punto 53), la Corte sembra aver prestato particolare attenzione al fatto che, quando uno Stato membro si trova a gestire un afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi che metta in evidenza le carenze organizzative del proprio sistema di accoglienza – carenze che, per definizione, sono di difficile risoluzione immediata –, la tutela risarcitoria *ex post* può essere una forma di tutela giurisdizionale più concreta rispetto ai rimedi ingiuntivi di natura pubblicistica.

Tale osservazione trova riscontro nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. In particolare, nella sentenza *Camara c. Belgio* ([sentenza](#) del 18 luglio 2023, sul ricorso n. 49255/22), la Corte ha accertato che, da un lato, la mancata esecuzione delle ordinanze ingiuntive con le quali i giudici nazionali avevano ordinato alle autorità preposte di assicurare il soddisfacimento delle esigenze essenziali dei richiedenti asilo nel contesto di una “crisi” del sistema di accoglienza belga configurava una violazione dell'art. 6 CEDU (*Ibidem*, punto 118), ma che, dall'altro, la doglianza relativa alla presunta violazione dell'art. 3 CEDU era inammissibile a causa del mancato esaurimento del rimedio risarcitorio (*Ibidem*, punti 130-136; sulle possibili interazioni tra la sentenza C-97/24 e la sentenza *Camara c. Belgio*, v. J. CALLEWAERT, [What is the price of human dignity? Luxembourg \(Minister for Children\) and Strasbourg \(Camara\) interacting on extreme poverty of asylum seekers](#), 7 agosto 2025).

Alla luce di tali rilievi, accertando la disponibilità dell'azione *Francovich* come rimedio a violazioni gravi della direttiva 2013/33 in contesti di crisi dei sistemi di accoglienza degli Stati membri a fronte di un afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi, la sentenza C-97/24 contribuisce all'attuazione concreta del diritto dei richiedenti protezione internazionale ad una tutela giurisdizionale effettiva, di cui all'art. 47 della Carta (sul rapporto tra l'azione risarcitoria e l'art. 47 della Carta, v. M. FINK, C. RAUCHEGGER, J. DE CONINCK, *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy*, in M. FINK, *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU: The Promise of the 'complete system of remedies'*, Cambridge, [2024](#), pp. 42-43; G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in [Federalismi.it](#), pp. 18-19).

Il secondo profilo di interesse della sentenza in commento risiede nel modo in cui la Corte ha affrontato il nucleo centrale del quesito posto dal giudice del rinvio, e cioè la possibilità per uno Stato membro di invocare la forza maggiore per sottrarsi alla responsabilità patrimoniale derivante dalla violazione delle norme minime della direttiva accoglienza, nonché il parametro applicabile alla valutazione dell'elemento soggettivo.

Come si ricorderà, la Corte ha reputato tale questione irrilevante al fine di consentire al giudice nazionale di dirimere la controversia principale, poiché le autorità irlandesi non avevano dimostrato di essersi trovate nell'impossibilità oggettiva di soddisfare le esigenze essenziali dei richiedenti. In altre parole, secondo la Corte, nel caso di specie mancava un presupposto essenziale affinché i resistenti potessero addurre validamente il verificarsi di un caso di forza maggiore, e cioè l'impossibilità oggettiva dell'adempimento.

Questo passaggio riveste un'importanza centrale. Infatti, a ben vedere, la Corte indica che, dei diversi parametri individuati dalla sua giurisprudenza in merito alla valutazione dell'elemento soggettivo della forza maggiore, quello appropriato nel contesto giuridico di riferimento è il criterio che richiede allo Stato membro di dimostrare di aver adottato tutte le misure preventive non oggettivamente impossibili (*Billerud*, cit., punto 31). Nel caso di specie, la Corte non ha ritenuto tale parametro soddisfatto visto che risultava pacifico dai rilievi del giudice *a quo* che, all'epoca dei fatti, le autorità irlandesi disponessero di risorse economiche sufficienti e di alloggi nel mercato privato della locazione, di modo che l'adempimento non poteva dirsi oggettivamente impossibile.

Come già segnalato, dei parametri applicabili alla valutazione del grado di diligenza richiesto ad uno Stato membro a fronte di un evento imprevedibile – ovvero, dell'elemento soggettivo della forza maggiore – quello dell'impossibilità oggettiva dell'adempimento è, senz'altro, il più stringente. In tutta evidenza, la sua applicabilità nel contesto di riferimento rende molto difficile per uno Stato membro invocare validamente l'esimente della forza maggiore per sottrarsi alla responsabilità patrimoniale derivante dalla violazione dell'obbligo di soddisfare le esigenze essenziali dei richiedenti protezione internazionale, anche quando lo Stato si trovi a fronteggiare un afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi.

Questo approccio è coerente con la consolidata giurisprudenza della Corte in materia di forza maggiore, perché adegua il parametro applicativo dell'elemento soggettivo alle specificità del contesto giuridico di riferimento e, in particolare, alla finalità essenziale della direttiva 2013/33, ovvero, la protezione del bene giuridico della dignità umana. In particolare, l'adozione di un approccio diverso – aperto, cioè, al parametro più “generoso” per il quale «la forza maggiore non si limita all'impossibilità assoluta» (*Internationale Handelsgesellschaft*, cit., punto 23) – sarebbe stata difficilmente conciliabile non solo con la natura inviolabile della dignità umana *ex* art. 1 della Carta, ma anche con il fatto che il nucleo essenziale della stessa – nel quale rientra senz'altro il soddisfacimento delle esigenze essenziali dei richiedenti – è protetto anche dal divieto assoluto di cui all'art. 4 della Carta (v. A. DI STASI, *Human Dignity*, cit., pp. 244-251).

A ben vedere, vi è chi ha rilevato che l'esimente della forza maggiore – di matrice contrattuale – parrebbe avere una pertinenza limitata nell'ambito del sistema europeo comune di asilo (in prosieguo: SECA). In particolare, è stato osservato che le crisi migratorie scaturenti dall'afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea presentano i caratteri della frequenza e della prevedibilità, che le rende inadeguate a configurare l'elemento oggettivo della forza maggiore – ovvero, come si ricorderà, il verificarsi di circostanze anormali e imprevedibili ([ECRE](#), *Alleviating or exacerbating crises? The Regulation on Crisis and force majeure*, 2021, p. 4).

È d'uopo sottolineare che, nelle sue Conclusioni, l'Avvocato Generale (in prosieguo: AG) Medina sembra aver adottato un orientamento molto vicino a questa impostazione e, pertanto, ancora più restrittivo di quello fatto proprio dalla Corte (Conclusioni dell'Avvocato Generale Laila Medina, presentate il 10 aprile 2025, [C-97/24](#), ECLI:EU:C:2025:269). Infatti, l'AG non si è limitata a riconoscere l'insussistenza, nel caso di specie, dell'elemento soggettivo della forza maggiore. Piuttosto, ha escluso che l'esaurimento delle capacità ricettive ordinarie di uno Stato membro a seguito di un afflusso massiccio e improvviso di cittadini di Paesi terzi possa configurare l'elemento oggettivo della forza maggiore.

In particolare, riprendendo le osservazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, l'AG ha ritenuto che l'art. 18, par. 9, riferendosi a casi eccezionali, costituisca un'espressione specifica della forza maggiore nel contesto della direttiva (Conclusioni, cit., punto 44). Pertanto, ove ne ricorrano i presupposti applicativi – tra i quali, come visto, vi è l'esaurimento delle capacità ordinarie di accoglienza – tale regime speciale, che fa salvo l'obbligo inderogabile di soddisfare le esigenze essenziali dei richiedenti, opera ad esclusione di qualsiasi esimente autonoma, tanto sul piano sostanziale quanto su quello risarcitorio. Questo, anche qualora lo Stato membro si sia trovato nell'impossibilità oggettiva dell'inadempimento (Conclusioni, cit. punto 45) e anche qualora l'esaurimento delle capacità di alloggio sia dovuto ad un afflusso massiccio e “imprevisto” di cittadini di Paesi terzi (Conclusioni, cit., punto 46).

Inoltre, è interessante rilevare come l'AG abbia concluso la sua analisi rilevando che, anche ammettendo, in via subordinata, che l'art. 18, par. 9, della direttiva non costituisca un'espressione specifica della forza maggiore, uno Stato membro non può comunque sottrarsi alla responsabilità patrimoniale derivante dal mancato soddisfacimento delle esigenze essenziali dei richiedenti invocando un'esimente generale, poiché ciò sarebbe in contrasto con la natura inderogabile degli obblighi di cui all'art. 1 e 4 della Carta (Conclusioni, cit., punto 81).

L'approccio dell'AG – teso ad escludere la possibilità che uno Stato membro possa invocare l'esimente della forza maggiore nel contesto dell'esaurimento delle sue capacità ricettive ordinarie a seguito di un afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi – sembrerebbe rappresentare il corollario, sul piano risarcitorio, della disciplina sostanziale delineata nel nuovo quadro normativo in materia di accoglienza, applicabile a partire da giugno e luglio 2026.

In primo luogo, l'art. 32 della nuova direttiva accoglienza (direttiva UE 2024/1346, cit.), prevede che, in caso di pressione migratoria sproporzionata sul sistema di accoglienza nazionale – definita dal considerando 67 come «un afflusso improvviso e massiccio di richiedenti, che colloca un onere eccessivo anche su un sistema di accoglienza ben preparato» –, lo Stato membro è tenuto ad attivare un apposito piano di emergenza, precedentemente redatto con il supporto dell'Agenzia europea per l'asilo. Tale piano dev'essere attivato anche laddove lo Stato membro ricorra al regime derogatorio di cui all'art. 20, par. 10, che sostituisce l'art. 18, par. 9 della direttiva 2013/33, e che prevede espressamente, tra i suoi presupposti applicativi, anche il caso in cui l'indisponibilità delle capacità di alloggio sia dovuta ad un numero sproporzionato di persone da accogliere (lett. b). In altre parole, un afflusso improvviso e massiccio di cittadini di Paesi terzi dev'essere gestito nell'ottica della pianificazione e della prevenzione, piuttosto che sulla base di logiche derogatorie estranee al quadro normativo di riferimento (F. BIONDI DAL MONTE, *L'accoglienza dei richiedenti asilo nella direttiva (UE) 2024/1346. Profili di continuità, qualche luce e persistenti ombre*, in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), fascicolo n. 2/2025, pp. 26 -27).

In secondo luogo, coerentemente con questa impostazione, il Regolamento sulla crisi e sulla forza maggiore (Regolamento (UE) 2024/1359, cit.) – che definisce e disciplina, per la prima volta, la nozione di forza maggiore nell’ambito del SECA – non si applica alla nuova direttiva accoglienza, e non prevede alcuna esimente o deroga agli obblighi da essa sanciti. Anzi, ai sensi del suo Considerando 9, in un contesto di crisi migratoria lo Stato membro «dovrebbe mettere a disposizione risorse umane e materiali supplementari e sufficienti per essere in grado di adempiere ai propri obblighi a norma di tale direttiva».

7. Conclusioni

La sentenza C-97/24 presenta due profili di rilevanza sistemica. Il primo è il riconoscimento della natura sufficientemente caratterizzata della violazione degli obblighi minimi imposti dalla direttiva 2013/33 ai fini dell’esperibilità dell’azione *Francoovich*, anche quando tale violazione sia stata commessa da uno Stato membro che si trovi ad affrontare una forte pressione migratoria. Da tale punto di vista, la pronuncia è funzionale alla tutela giurisdizionale effettiva della dignità dei richiedenti protezione internazionale in contesti emergenziali, nei quali i rimedi pubblicistici di natura ingiuntiva possono rivelarsi inefficaci.

Il secondo risiede nell’approccio restrittivo adottato dalla Corte nell’individuazione del parametro applicabile alla valutazione dell’elemento soggettivo della forza maggiore. Segnatamente, la sentenza indica che, nel contesto della disciplina dell’accoglienza, uno Stato membro deve dimostrare di essersi trovato nell’impossibilità oggettiva e assoluta di adempiere ai propri obblighi. L’approccio adottato dall’AG Medina sembra essere ancora più stringente, perché esclude che il verificarsi di un esaurimento delle capacità di alloggio ordinarie a seguito di un afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi possa configurare l’elemento oggettivo della forza maggiore – la quale, comunque, non potrebbe consentire ad uno Stato membro di sottrarsi alla sua responsabilità patrimoniale a seguito di una violazione degli art. 1 e 4 della Carta. Tale orientamento sembra trovare un fermo riscontro nel quadro normativo applicabile a partire da giugno e da luglio 2026, e traduce, sul piano risarcitorio, la natura inderogabile del bene giuridico protetto dalle norme minime di cui alla direttiva accoglienza.

In ogni caso, tanto la sentenza della Corte quanto le Conclusioni dell’AG ribadiscono chiaramente che la tutela del nucleo essenziale della dignità umana è un obbligo di risultato che vincola le autorità nazionali anche e soprattutto di fronte alle “crisi” dei loro sistemi di protezione internazionale. Ebbene, non è infrequente che tali crisi siano sintomatiche di carenze strutturali di pianificazione e di preparazione dinanzi alle sfide poste dal fenomeno migratorio. Pertanto, atteso che le condizioni materiali offerte devono essere comunque quantitativamente e/o qualitativamente sufficienti a salvaguardare le esigenze di una vita dignitosa e a garantire la tutela della salute fisica e mentale di tutti i richiedenti protezione internazionale, la pronuncia in commento induce gli Stati membri ad interrogarsi sull’idoneità dei loro sistemi di accoglienza a soddisfare i requisiti minimi previsti dall’ordinamento dell’Unione europea.

FRANCESCA PASCONE