

Causa C-97/24

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

6 febbraio 2024

Giudice del rinvio:

High Court (Irlanda)

Data della decisione di rinvio:

1° febbraio 2024

Ricorrenti:

S.A.

R.J.

Resistenti:

Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth

Ireland

Attorney General

HIGH COURT (ALTA CORTE, IRLANDA)

CONTROLLO GIURISDIZIONALE

(omissis)

Tra:

S.A.

Ricorrente

e

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH,**

IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL

Resistenti

ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI

Interveniente

E

(omissis)

Tra:

R.J.

Ricorrente

e

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH,
IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL**

Resistenti

DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE

INTRODUZIONE

- 1 La presente domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda il criterio per determinarla sussistenza del diritto al risarcimento dei danni per violazione di diritti conferiti dal diritto dell'Unione europea.

QUESTIONI PREGIUDIZIALI

- 2 Questo giudice ritiene che, per poter risolvere le questioni di diritto dell'Unione che si pongono nella fattispecie, occorra rispondere alle seguenti questioni:
 - 1) *Se, nel caso in cui l'esimente della forza maggiore non sia prevista da una direttiva o dal regolamento di attuazione di cui trattasi, tale esimente possa comunque essere eccepita per opporsi a una domanda di risarcimento danni fondata sulla sentenza Francovich per violazione di un obbligo di diritto dell'Unione che conferisce ai singoli diritti derivanti dal diritto fondamentale alla dignità umana sancito dall'articolo 1 della Carta (come esimente nell'ambito della seconda parte del criterio Brasserie du Pêcheur/Factortame o in altro modo).*

- 2) *In caso di risposta affermativa alla prima questione, quali siano i parametri e la corretta portata di tale esimente della forza maggiore.*

FATTI

- 3 Il rinvio è compiuto nell'ambito di procedimenti tra i sigg. A e J (in prosieguo: i «ricorrenti») e il Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Ministro dell'Infanzia, della Parità, della Disabilità, dell'Integrazione e della Gioventù, Irlanda; in prosieguo: il «Ministro»), l'Irlanda e l'Attorney General (procuratore generale, Irlanda) (in prosieguo, congiuntamente: i «resistenti») (con l'intervento dell'UNHCR) vertente sul diritto dei ricorrenti al risarcimento dei danni per la mancata fornitura di alloggio, cibo, acqua e altre condizioni materiali di accoglienza al fine di soddisfare le loro esigenze essenziali.
- 4 I resistenti non contestano di non avere fornito un alloggio ai ricorrenti come richiesto dalle norme nazionali che attuano la direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) (direttiva 2013/33/UE) (in prosieguo: la «direttiva») per periodi prolungati, undici settimane nel caso del sig. A, tra febbraio e aprile 2023, e nove settimane nel caso del sig. J, tra marzo e maggio 2023. Su tale base, i resistenti non hanno contestato che dovessero essere concesse ai ricorrenti due delle pronunce richieste nel procedimento relativo alla violazione delle norme nazionali che attuano la direttiva e dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali [dell'Unione europea]. Tuttavia, essi negano che i ricorrenti abbiano diritto al risarcimento dei danni in quanto le violazioni sarebbero dovute a circostanze costituenti forza maggiore e non sarebbero quindi «sufficientemente caratterizzate» per soddisfare i criteri stabiliti nella sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du Pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93[, EU:C:1996:79]; in prosieguo: la «sentenza Brasserie/Factortame») per il riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni.

CONTESTO NORMATIVO

- 5 L'articolo 1 della Carta dispone che «[l]a dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata». La direttiva stabilisce le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, quali i ricorrenti nel caso di specie. L'articolo 17 della direttiva impone agli Stati membri di «provved[ere] a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale (...) [e] a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale».
- 6 L'articolo 18 della direttiva enuncia le modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza. Esso consente (al paragrafo 9) condizioni materiali di accoglienza diverse in casi eccezionali, compreso quello in cui «le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite», a condizione che «[s]iffatte diverse condizioni soddisf[is]ino comunque le esigenze essenziali».

- 7 La giurisprudenza della CGUE precisa che l'obbligo di fornire condizioni materiali di accoglienza è imperativo, ma gli Stati membri dispongono di una certa discrezionalità quanto alle modalità di adempimento: sentenze del 27 settembre 2012, Cimade e GISTI (C-179/11[, EU:C:2012:594]); del 27 febbraio 2014, Saciri e a. (C-79/13[, EU:C:2014:103]); del 12 novembre 2019, Haqbin (C-233/18[, EU:C:2019:956]), e del 1° agosto 2022, TO (C-422/21[, EU:C:2022:616]).

Risarcimento dei danni per violazione del diritto dell'Unione

- 8 I requisiti per la condanna di uno Stato membro al risarcimento dei danni derivanti dalla responsabilità dello Stato per violazione di una norma dell'Unione sono stati enunciati per la prima volta nella sentenza del 19 novembre 1991, Francovich [C-6/90 e C-9/90[, EU:C:1991:428], punto 40] nei termini seguenti: *«[l]a prima di queste condizioni è che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli. La seconda condizione è che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva. Infine, la terza condizione è l'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi»*.
- 9 Tali requisiti sono stati affinati nella sentenza Brasserie/Factortame, in cui la CGUE ha aggiunto, al punto 51, che deve «tratt[arsi] di violazione sufficientemente caratterizzata». La CGUE ha così precisato tale condizione:

«55. Quanto alla seconda condizione, sia per quanto riguarda la responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 215 sia per quanto attiene alla responsabilità degli Stati membri per violazioni del diritto comunitario, il criterio decisivo per considerare sufficientemente caratterizzata una violazione del diritto comunitario è quello della violazione manifesta e grave, da parte di uno Stato membro o di un'istituzione comunitaria, dei limiti posti al loro potere discrezionale.

56. Al riguardo, fra gli elementi che il giudice competente può eventualmente prendere in considerazione, vanno sottolineati il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che tale norma riserva alle autorità nazionali o comunitarie, il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'omissione, all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario».

Forza maggiore

- 10 I resistenti hanno invocato a loro difesa nel presente procedimento la nozione di forza maggiore e sostengono che le circostanze esistenti in Irlanda, quali illustrate nel prosieguo, sono tali che la violazione del diritto dell'Unione in discussione nella fattispecie non è sufficientemente grave e manifesta per soddisfare il criterio

della sufficiente caratterizzazione individuato dalla CGUE nella sentenza *Brasserie/Factortame*.

- 11 La nozione di forza maggiore non ha il medesimo contenuto nei diversi settori d'applicazione del diritto dell'Unione e il suo significato deve quindi essere determinato in funzione del contesto giuridico nel quale essa è destinata a produrre i suoi effetti: sentenze del 25 gennaio 2017, *Vilkas* (C-640/15[, EU:C:2017:39], in prosieguo: la «sentenza *Vilkas*», punto 54), e dell'8 giugno 2023, *Union fédérale des consommateurs* (C-407/21[, EU:C:2023:449], in prosieguo: la «sentenza *UFC*», punto 53).
- 12 Esistono formulazioni diverse dei parametri del criterio, il che rispecchia probabilmente la sua sensibilità al contesto. Mentre la giurisprudenza è costante nel ritenere che la forza maggiore possa sussistere solo in relazione a circostanze anormali/insolite e imprevedibili indipendenti dalla parte che la fa valere, sembrano esservi alcune differenze nella definizione dei limiti esatti dell'esimente. Così, nella sentenza del 17 dicembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70[, EU:C:1970:114]), la Corte ha dichiarato che la nozione di forza maggiore applicabile (nel contesto dei regolamenti agricoli) non si limita all'impossibilità assoluta, ma comprende «*circostanze anormali, indipendenti dall'importatore o dall'esportatore, le cui conseguenze avrebbero potuto essere evitate solo a costo di sacrifici sproporzionati, malgrado la miglior buona volontà*» (punto 23). Nella sentenza *Vilkas*, nel contesto di una decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, il criterio è stato espresso in termini di conseguenze di azioni non previste e imprevedibili che non possono essere evitate «*malgrado l'adozione di tutte le precauzioni del caso*» da parte delle autorità (punto 53), nozione che deve essere interpretata restrittivamente (punto 56). Tale formulazione è stata adottata da ultimo nella sentenza *UFC* (punto 53).
- 13 Un criterio forse più restrittivo è stato applicato nella sentenza del 17 ottobre 2013, *Billerud* (C-203/12[, EU:C:2013:664]), nel contesto della direttiva sulle emissioni dei gas a effetto serra, in cui la Corte (sulla base della sentenza del 18 marzo 1980, *Valsabbia/Commissione* (C-154/78[, EU:C:1980:81], punto 140) ha fatto riferimento a cause esterne «*ineluttabili ed inevitabili al punto da rendere obiettivamente impossibile per gli interessati l'osservanza dei loro obblighi*» (punto 31).
- 14 La Corte ha anche sottolineato che un'esimente basata sulla forza maggiore ha necessariamente una portata temporale limitata: sentenza *Vilkas*, punto 57.
- 15 Risulta inoltre da una giurisprudenza costante che le difficoltà dell'ordinamento giuridico interno non possono giustificare l'inadempimento di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione (sentenza *UFC*, punto 72). Oltre a ciò, la forza maggiore non può riferirsi a difficoltà di ordine interno derivanti dall'organizzazione politica o amministrativa di uno Stato membro o dalla mancanza di competenze, cognizioni o mezzi: sentenza del 4 luglio 2000, *Haim* (C-424/97[, EU:C:2000:357], punto 28).

Diritto irlandese

- 16 La direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) è stata trasposta nel diritto irlandese mediante lo European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 [regolamento del 2018 relativo alle Comunità europee (condizioni di accoglienza)], SI 230/2018 (in prosieguo: il «regolamento»).
- 17 Ai sensi del regolamento, le condizioni materiali di accoglienza sono «fornite a un destinatario al fine di garantire il rispetto della direttiva» e consistono in:
- «(a) alloggio, vitto e prestazioni accessorie fornite in natura,
- (b) il sussidio per le spese giornaliere, e
- (c) vestiario fornito in forma di sussidio economico ai sensi dell'articolo 201 del Social Welfare Consolidation Act 2005 [(legge consolidata sulla previdenza sociale del 2005)]».
- 18 Il sussidio per le spese giornaliere (Daily Expenses Allowance; in prosieguo: il «DEA») è definito come «la parte delle condizioni materiali di accoglienza costituita da un sussidio settimanale erogato, nell'ambito di un regime gestito dal Minister for Employment Affairs and Social Protection [(Ministro del Lavoro e della Protezione sociale, Irlanda)], a un beneficiario per consentirgli di far fronte a spese personali accessorie».
- 19 L'articolo 4 del regolamento contempla la deroga che figura all'articolo 18, paragrafo 9, della direttiva per il caso in cui le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite, ma precisa che tale misura eccezionale deve comunque rispondere «alle esigenze essenziali del beneficiario».
- 20 All'inizio del 2023 i giudici irlandesi sono stati investiti di una serie di cause relative a richiedenti protezione internazionale ai quali non era stato inizialmente fornito un alloggio dall'International Protection Accommodation Service (IPAS), agente in nome del Ministro. Una di tali cause era *SY v. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth* [2023] IEHC 187 (in prosieguo: la «causa SY»). Nella sua sentenza, la High Court (Alta Corte) (giudice Meenan) ha dichiarato che il Ministro aveva violato gli obblighi ad esso incombenti in forza del regolamento e dell'articolo 1 della Carta per avere omesso di fornire a un richiedente protezione internazionale alloggio, vitto o servizi sanitari, e ha concesso le seguenti pronunce:
- (i) una pronuncia secondo cui l'omessa fornitura al richiedente, da parte del Ministro, delle «condizioni materiali di accoglienza» di cui al regolamento del 2018 relativo all'Unione europea (condizioni di accoglienza) è illegittima;
- ii) una pronuncia secondo cui l'omessa fornitura al ricorrente, da parte del Ministro, delle «condizioni materiali di accoglienza» di cui al regolamento del 2018 relativo all'Unione europea (condizioni di accoglienza) viola i diritti del

richiedente ai sensi dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

- 21 Il Ministro non ha impugnato la sentenza nella causa SY e non ha contestato nel presente procedimento che i ricorrenti abbiano diritto alle stesse pronunce di cui alla causa SY. Tuttavia, SY non aveva chiesto il risarcimento dei danni.

CONTROVERSIA NEI PROCEDIMENTI PRINCIPALI

Fatti nella causa del sig. A

- 22 Il sig. A, cittadino afghano, ha presentato domanda di protezione internazionale in Irlanda il 15 febbraio 2023 e ha acquisito il diritto alle condizioni materiali di accoglienza ai sensi del regolamento. Tuttavia, non gli è stato fornito un alloggio in quanto i centri di accoglienza per richiedenti asilo gestiti dal Ministro erano pieni. In sostituzione di un posto in un centro di accoglienza, il sig. A ha ricevuto un unico buono di EUR 25. Al momento della domanda egli non era ammissibile al DEA per richiedenti asilo in quanto l'ammissibilità era subordinata al soggiorno presso un centro di accoglienza. Il sig. A afferma di non avere ricevuto alcuna informazione su altri sussidi per esigenze aggiuntive. Il sig. A è stato assistito da una ONG, l'Irish Refugee Council (IRC), la quale gli ha fornito un elenco di enti di beneficenza di Dublino che forniscono pasti e accesso a servizi igienici alle persone senza dimora, di cui sig. A ha talora usufruito quando dormiva all'addiaccio per le strade del centro di Dublino.
- 23 Il sig. A ha ricevuto cure mediche d'emergenza per lesioni riportate in un incidente stradale avvenuto in Ungheria mentre si recava in Irlanda. Ha ottenuto referti medici che attestano una commozione cerebrale e i dolori sofferti dall'interessato e li ha trasmessi al Ministro per chiedere la priorità nell'assegnazione di un alloggio per motivi di vulnerabilità. Tale priorità non è stata concessa.
- 24 Il sig. A ha dormito all'addiaccio per le strade di Dublino in un clima spesso umido e gelido (a febbraio e marzo 2023). Egli ha subito e assistito a violenze per strada quando dormiva all'addiaccio e ha temuto di essere aggredito e derubato dei propri effetti personali. Dopo alcune settimane durante le quali ha dormito per le strade del centro di Dublino, il sig. A si è spostato a dormire in un parcheggio multipiano nel comune di Skerries, nei pressi di Dublino. Occasionalmente è stato invitato a dormire nelle case di connazionali afghani, ma ha per lo più dormito nel parcheggio. A volte è rimasto senza un pasto adeguato per due giorni consecutivi in quanto non poteva permettersi di recarsi in centro città per avere accesso ai pasti offerti dagli enti di beneficenza, o di acquistare cibo. Ha spesso trascorso cinque o sei giorni senza fare una doccia o lavarsi perché era molto difficile accedere alle strutture. Nelle sue dichiarazioni si è descritto come infreddolito, affamato, umiliato e spaventato.
- 25 Nel periodo trascorso in strada dal sig. A sono sempre stati disponibili alloggi su base individuale e temporanea in ostelli e B&B a Dublino e in altre località

dell'Irlanda. Il Ministro ha affermato che tali alloggi non sarebbero necessariamente risultati disponibili nel momento in cui il Ministero verificava tale disponibilità e che alcuni fornitori di alloggio non avrebbero accettato prenotazioni in mancanza di documenti d'identità e carte di credito personali. Il Ministro ha deciso di destinare le risorse disponibili a soluzioni che offrissero un numero rilevante di posti letto per un determinato periodo contrattuale, il cui reperimento ha richiesto un certo grado di preparazione e pianificazione.

- 26 Le condizioni di ammissibilità sono cambiate alla fine di marzo 2023 e il sig. A ha presentato domanda di DEA il 31 marzo 2023. Il suo DEA di EUR 38,80 settimanali è stato retrodatato alla data della domanda di protezione internazionale, il 15 febbraio 2023, ed è stato erogato il 5 aprile 2023. Il 15 giugno 2023 egli ha presentato domanda di sussidio per esigenze aggiuntive per l'acquisto di vestiario. La sua domanda è stata esaminata e detto sussidio gli è stato erogato il 20 giugno 2023.
- 27 Al sig. A è stato assegnato un alloggio il 27 aprile 2023 dopo 71 giorni trascorsi per strada senza dimora.

Fatti nella causa del sig. J

- 28 Il sig. J è un cittadino indiano di 22 anni di religione cristiana. Egli è entrato in Irlanda il 16 marzo 2023. Ha dormito all'addiaccio per alcune notti prima di presentarsi presso l'ufficio dell'[International Protection Office (Ufficio per la protezione internazionale, Irlanda; in prosieguo: l'«IPO»)] il 20 marzo 2023 per chiedere protezione internazionale. Al pari del sig. A, il sig. J ha ricevuto, dopo essersi presentato per la prima volta all'IPO il 20 marzo, un buono di EUR 25 spendibile presso i supermercati della catena Dunnes Stores. Ha trascorso circa 64 notti dormendo all'addiaccio fino a che non gli è stato assegnato un alloggio il 22 maggio 2023. Ha trascorso le notti dormendo per le strade di Dublino vicino agli uffici dell'IPO in una tenda fornitagli da un'organizzazione caritativa. Ha dichiarato che era freddo, umido e spaventoso. Ogni notte temeva che la sua tenda venisse incendiata da persone che avevano preso di mira altri richiedenti protezione internazionale. Era spesso affamato.
- 29 Il 16 maggio 2023 il sig. J, con l'aiuto dei suoi avvocati, ha presentato un modulo per la valutazione della vulnerabilità, ma la sua richiesta di essere valutato come soggetto vulnerabile non è stata accolta.
- 30 Il sig. J ha ricevuto da un ente di beneficenza una tenda, cibo e vestiario nel periodo in cui era senza dimora. Afferma di avere talvolta ricevuto cibo da organizzazioni caritative. Non era in grado di soddisfare le proprie esigenze igieniche e si è sentito molto sporco per la maggior parte del tempo, il che lo ha avvilito.
- 31 Il sig. J ha scoperto di avere diritto al DEA solo il 17 aprile 2023 e ne ha quindi fatto domanda. Il 20 aprile 2023 ha percepito il DEA (di EUR 38,80 settimanali), che comprendeva pagamenti retroattivi al 20 marzo 2023. Il sig. J necessitava di

vestiario e di prodotti per l'igiene, ma non poteva permetterseli e spendeva in cibo il denaro che riceveva per quando non avesse potuto ricevere pasti dai centri di assistenza per i senzatetto.

- 32 Il sig. J ha presentato tre domande di sussidio per esigenze aggiuntive (Additional Needs Payment; in prosieguo: «ANP»). Il primo sussidio è stato chiesto e concesso il 28 marzo, per un importo di EUR 100. Una seconda domanda di ANP presentata il 7 aprile è stata respinta. Una terza domanda è stata presentata il 6 aprile e accolta circa sette settimane più tardi, il 28 maggio, per un importo di EUR 120, dopo che gli era stato assegnato un alloggio.
- 33 Il sig. J ha dichiarato che era ormai disperato e temeva per il suo futuro e il suo benessere. Si è sentito solo e spaventato. Ha dichiarato di avere passato periodi molto difficili nei quali ha pensato di non potere andare avanti. Si è sentito svilito, falito e ha pensato che la sua situazione non sarebbe mai cambiata o migliorata. Ha dichiarato che non riusciva a dormire bene nella sua tenda a causa del freddo e dell'umidità. Nel periodo in cui ha vissuto per strada ha sviluppato vari disturbi digestivi gravi (dovuti a suo avviso allo stress, alla preoccupazione e a una dieta inadeguata) e ha perso molto peso. Ha dichiarato che quando viveva per strada non vi era alcuna protezione e molto spesso, di notte, alcuni individui razzisti entravano nell'edificio dell'IPO dove egli viveva insieme ad altri richiedenti e minacciavano di bruciare le loro tende. Il sig. J ha dichiarato che era terrorizzato.
- 34 Il sig. J ha affermato che il suo zaino e i suoi effetti personali sono stati rubati dalla sua tenda ed egli è rimasto senza nulla. Ha dichiarato che il sussidio settimanale di EUR 38,80 non era sufficiente per aiutarlo a sostituire i suoi effetti personali e che è stato lasciato con indosso gli stessi vestiti per un mese. Ha dichiarato che tale periodo è stato il peggiore della sua vita e lo ha cambiato per sempre.
- 35 Il sig. J ha ricevuto un alloggio il 22 maggio 2023, dopo 64 giorni trascorsi per strada senza dimora.

Circostanze addotte dai resistenti

- 36 I resistenti hanno sostenuto che sono state adottate tutte le precauzioni ragionevoli nell'intento di fornire condizioni materiali di accoglienza come richiesto dal regolamento nazionale e soddisfare le esigenze essenziali dei ricorrenti, a fronte di circostanze del tutto anormali e imprevedibili date dal massiccio afflusso in Irlanda di persone bisognose di protezione temporanea tra la fine di febbraio 2022 e la fine di maggio 2023 a causa dell'invasione dell'Ucraina, e nel contesto di un aumento parallelo e di proporzioni inattese del numero di persone giunte in Irlanda che hanno chiesto protezione internazionale nello stesso periodo. Una relazione ufficiale pubblicata nel 2020 (la relazione Day) aveva consigliato all'Irlanda di contemplare circa 3 500 nuove domande di protezione internazionale all'anno. La relazione Day indicava inoltre che lo Stato avrebbe dovuto, in aggiunta, predisporre piani di emergenza per poter reagire rapidamente nel caso in

cui si fosse verificato un aumento imprevisto dei richiedenti eccedente la suddetta cifra.

- 37 Tra la fine di febbraio 2022 e la fine di maggio 2023 sono arrivati in Irlanda oltre 83 000 cittadini ucraini, quasi 64 000 dei quali hanno ricevuto un alloggio dal Ministro dopo avere ottenuto la protezione temporanea.
- 38 Nel 2022 sono state presentate in Irlanda 13 651 nuove domande di protezione internazionale. Tra gennaio e maggio 2023 ne sono state presentate altre 4 556. Al 22 maggio 2023, le persone alloggiate nell'ambito del sistema di accoglienza a titolo di protezione internazionale erano 20 485, rispetto alle 8 555 alla fine di gennaio del 2022 (si è registrato un calo significativo delle domande di protezione internazionale durante la pandemia di COVID).
- 39 In breve, i resistenti sono passati da una situazione in cui, alla fine del 2020, secondo il parere espresso dagli esperti nella relazione Day, il governo avrebbe dovuto pianificare la sistemazione di circa 3 500 richiedenti protezione internazionale all'anno ad una situazione in cui (tra persone alle quali è stata concessa la protezione temporanea dal conflitto ucraino e richiedenti protezione internazionale) sono arrivate in Irlanda circa 100 000 persone tra la fine di febbraio 2022 e la fine di maggio 2023, di cui oltre 80 000 hanno dovuto essere alloggiate dal governo irlandese tramite i servizi del Ministro.
- 40 I resistenti affermano di essersi impegnati per reperire alloggi di emergenza presso un'ampia gamma di fornitori e di avere fatto ricorso in alcuni periodi a sistemazioni in tenda. L'IPAS ha concluso accordi con organizzazioni caritative terze affinché contribuissero a soddisfare le esigenze dei richiedenti. Tali organizzazioni erano ubicate a Dublino e fornivano servizi diurni ai richiedenti che non avevano ancora ricevuto un alloggio, tra cui pasti e docce, Wi-Fi e la messa a disposizione di tende e sacchi a pelo ove necessario.
- 41 Prima del marzo 2023, il DEA era erogabile nel contesto della protezione internazionale solo se l'interessato soggiornava in un alloggio fornito dal Ministro. Il 9 marzo 2023 il Ministro ha chiesto al Minister for Social Protection (Ministro della Protezione sociale, Irlanda) di adottare provvedimenti affinché il DEA fosse erogato ai richiedenti protezione internazionale ai quali non era ancora stato fornito un alloggio. Tali provvedimenti hanno preso effetto a partire dal 28 marzo 2023. L'importo standard del DEA è di EUR 38,80 settimanali.
- 42 In attesa dell'esito del presente procedimento pregiudiziale, il giudice del rinvio non ha effettuato alcun accertamento in fatto o in diritto riguardo all'adeguatezza della risposta dello Stato alla crisi degli alloggi per richiedenti protezione internazionale.

Argomenti delle parti

- 43 I resistenti invocano l'esimente di forza maggiore per opporsi alla domanda di risarcimento danni proposta dai ricorrenti in base alla sentenza Francovich. Come

detto, essi sostengono che le circostanze di forza maggiore rientrano nell'ambito di applicazione della «seconda parte» del criterio enunciato nella sentenza *Brasserie/Factortame*, sicché non potrebbe essere stabilito che ricorra una condizione della «violazione sufficientemente caratterizzata». Ciò sarebbe vero sotto tre profili. In primo luogo, la forza maggiore sarebbe contemplata da quella parte di frase che prevede di verificare il «*carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato*» della suddetta seconda parte. I resistenti deducono che le circostanze di forza maggiore sopra descritte che hanno determinato le violazioni in questione erano non intenzionali o involontarie in senso giuridico. In secondo luogo, il riferimento all'«errore di diritto» contenuto nel punto 56 della sentenza *Brasserie/Factortame* comprenderebbe la violazione di un obbligo giuridico imperativo. In terzo luogo, i resistenti affermano che i provvedimenti adottati a livello dell'Unione per istituire il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo che comporti una distribuzione più equa tra gli Stati membri delle domande di protezione internazionale equivalgono a «comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria» (ai sensi del punto 56 della sentenza *Brasserie/Factortame*), il che dimostrerebbe che le istituzioni dell'Unione sono consapevoli della necessità di una distribuzione più equa delle domande d'asilo su tutto il territorio dell'Unione che non è soddisfatta dall'attuale quadro normativo.

- 44 I resistenti non hanno invocato una carenza di risorse economiche necessarie per fornire le condizioni materiali di accoglienza richieste dal regolamento nazionale e dalla direttiva. Essi sostengono che il numero senza precedenti di persone giunte in Irlanda che hanno chiesto protezione temporanea o internazionale all'epoca dei fatti ha ecceduto la capacità ricettiva prevista per richiedenti protezione internazionale, cosicché, per un periodo temporaneo di quattro mesi e mezzo, dei maschi adulti, singoli non vulnerabili, sono rimasti senza offerte di alloggio da parte dell'IPAS per periodi variabili; tuttavia, i resistenti avrebbero compiuto ogni ragionevole sforzo per garantire tali alloggi e soddisfare altre esigenze di accoglienza, tra cui vitto, strutture igieniche e vestiario.
- 45 I resistenti affermano inoltre che, nel diritto dell'Unione, la forza maggiore è comunque disponibile come esimente autonoma.
- 46 I ricorrenti deducono che, nel loro caso, le tre parti del criterio per la concessione del risarcimento dei danni in base alla sentenza *Francovich* sono soddisfatte: la direttiva e il regolamento nazionale conferiscono diritti ai ricorrenti (ciò non è stato contestato dall'Irlanda), le violazioni di tali obblighi erano innegabilmente caratterizzate ed esisteva un chiaro nesso di causalità tra la violazione degli obblighi dello Stato e il danno subito dai ricorrenti sotto forma di sofferenza e perdita di dignità causate dal dover vivere in strada senza dimora per periodi prolungati.
- 47 Per quanto attiene all'argomento dello Stato concernente la forza maggiore, i ricorrenti sostengono che la parte del criterio *Brasserie/Factortame* relativa alla «sufficiente caratterizzazione» comporta una responsabilità oggettiva in quanto gli

obblighi della direttiva sono chiaramente espressi in termini imperativi e non è prevista una deroga in caso di saturazione della situazione degli alloggi; sarebbe piuttosto vero il contrario. La giurisprudenza della CGUE – sentenze Cimade e GISTI, Saciri, Haqbin e TO – avvalorerebbe questa tesi.

- 48 I ricorrenti hanno inoltre sostenuto che la forza maggiore non può sussistere nel contesto specifico di riconosciute violazioni di diritti fondamentali inviolabili.
- 49 Essi sostengono che la forza maggiore, quand'anche fosse applicabile in linea di principio, non lo è alla luce dei fatti. Non sarebbe dimostrata l'affermazione dello Stato secondo cui esso avrebbe adottato ogni ragionevole misura per soddisfare le esigenze essenziali, tra cui cibo e acqua, menzionate nel regolamento. I ricorrenti hanno affermato che i resistenti hanno compiuto la scelta politica di concentrarsi sul reperimento globale di alloggi a scapito delle esigenze individuali di alloggio e che la loro risposta è stata nel complesso insufficiente e tardiva.

Possibilità di eccepire la forza maggiore come esimente per opporsi a una domanda di risarcimento danni fondata sulla sentenza Francovich

- 50 In linea di principio, si potrebbe argomentare sia che la nozione di trasgressione involontaria o non intenzionale cui fa riferimento il punto 56 della sentenza Brasserie/Factortame può includere l'inadempienza dovuta a circostanze di forza maggiore, sia che detta nozione potrebbe applicarsi agli obblighi imperativi di diritto dell'Unione allo stesso modo in cui si applica agli atti di diritto dell'Unione che lasciano un margine di discrezionalità agli Stati membri quanto alla loro attuazione: in entrambi i casi, lo Stato membro si trova nell'impossibilità di assolvere i propri obblighi a causa di circostanze imprevedibili che sfuggono al suo controllo e l'inadempimento degli obblighi in questione non dipende da una considerazione errata del margine di discrezionalità.
- 51 Se la forza maggiore può essere eccepita in linea di principio per opporsi a una domanda di risarcimento dei danni per violazione di una direttiva dell'Unione da parte di uno Stato membro (sebbene un'esimente siffatta non sia espressamente prevista dalla direttiva), si pone la questione se la forza maggiore possa essere eccepita in linea di principio nel contesto di obblighi di diritto dell'Unione che derivano da diritti inviolabili della Carta (nella fattispecie, dall'articolo 1 della stessa), che sono espressi in termini imperativi e inderogabili nella direttiva e che riguardano i bisogni più elementari necessari per soddisfare uno standard minimo di dignità umana.

Parametri di tale esimente (nel caso possa essere eccepita)

- 52 Si pone inoltre la questione degli adeguati parametri dell'esimente della forza maggiore, nel caso in cui tale esimente possa essere eccepita, tra cui il grado di forza maggiore richiesto per potersene avvalere efficacemente nel presente contesto. Occorre adottare un approccio che non richieda «sacrifici sproporzionati» per evitare le conseguenze di eventi imprevedibili, oppure un approccio che richieda piuttosto l'adozione di ogni misura necessaria o

ragionevole in rapporto a simili conseguenze, o ancora un approccio che richieda l'adozione di tutte le misure non «obiettivamente impossibili»? Oppure tali formulazioni apparentemente diverse riscontrate nella giurisprudenza della CGUE sono tutte varianti del medesimo approccio, sensibile ai fatti e al contesto, per valutare se l'esimente di forza maggiore possa essere eccepita nei vari casi di specie?

- 53 Se detta esimente può in linea di principio essere eccepita, il contesto particolare del mancato soddisfacimento di bisogni essenziali quali vitto e alloggio che ineriscono alla dignità umana deve certamente implicare un esame molto accurato della questione se tale mancanza sia realmente scusabile in quanto dovuta a forza maggiore. Si potrebbe ritenere che in un contesto siffatto sia adeguato un criterio basato su difficoltà insuperabili/un'impossibilità obiettiva, o simili, in contrapposizione ad un approccio incentrato sull'adozione di tutte le precauzioni del caso. Se è certamente vero che l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e il conseguente esodo di rifugiati ucraini verso il resto d'Europa (compresa l'Irlanda) erano imprevedibili, si potrebbe sostenere che le conseguenze della necessità, risultante da detta invasione, di una perdurante capacità ricettiva supplementare dopo un certo periodo non erano più imprevedibili. Pertanto, se si può affermare che era ragionevole, in generale, che lo Stato si concentrasse sulla ricerca di soluzioni contrattuali di alloggio collettivo alla crisi di capacità da esso affrontata tra gennaio e giugno 2023, allo stesso modo si può ritenere che una valutazione più accurata di ciò che era richiesto allo Stato presupponesse che quest'ultimo (il quale disponeva di risorse economiche sufficienti), oltre a ricercare soluzioni collettive a medio termine, si preoccupasse anche di proseguire nel contempo gli sforzi per reperire alloggi privati per singoli richiedenti che erano già o si sarebbero altrimenti trovati sulla strada, senza dimora, prendendo in considerazione l'erogazione di buoni di pernottamento, un'assistenza economica significativamente maggiore (superiore al DEA), l'installazione di ricoveri di emergenza sicuri (comprese, eventualmente, tende in aree protette) per brevi periodi e simili.

Necessità del rinvio alla Corte di giustizia dell'Unione europea

- 54 Si tratta di questioni rilevanti alle quali il diritto dell'Unione non fornisce, allo stato attuale, risposte univoche e chiare. Di conseguenza, questo giudice non può affermare con certezza che le risposte a tali questioni configurino un *acte claire*. Si tratta di questioni sulle quali questo giudice necessita di orientamenti affinché possano dirimersi in modo corretto le cause di cui esso è investito (e, per estensione, le circa 50 cause attualmente pendenti dinanzi ai giudici irlandesi nelle quali si pongono le medesime questioni). Questo giudice ritiene che, date le circostanze, sia necessario sottoporre alla CGUE, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, le questioni innanzi esposte.
- 55 La materia è urgente dal punto di vista di un giudice irlandese in quanto è pendente dinanzi agli organi giurisdizionali irlandesi un elevato numero di cause nelle quali viene chiesto il risarcimento dei danni per violazione degli obblighi

incombenti allo Stato in forza della direttiva e continuano a pervenire ai giudici irlandesi ricorsi relativi alla messa a disposizione di alloggi per richiedenti protezione internazionale.

(omissis)

DOCUMENTO DI LAVORO