

**La sentenza della Corte di Giustizia UE, Terza Sezione,
del primo agosto 2025 in causa C-97/24, sull'accoglienza dei
richiedenti asilo. Un'immediata applicazione del Tar Toscana
(Sez. Seconda, sentenza 22 ottobre 2025 n. 1668)**

*Stefano Emanuele Pizzorno**

SOMMARIO: 1. Il caso - 2. La disciplina concernente le misure di accoglienza dei richiedenti asilo - 3. La pronuncia della Corte di Giustizia - 4. L'applicazione da parte del Tar Toscana; il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a disporre le misure di accoglienza.

La Corte di Giustizia si è pronunciata (1) in via pregiudiziale lo scorso primo agosto in merito alla responsabilità dello Stato membro dinanzi a un imprevisto grande afflusso di richiedenti la protezione internazionale. La questione era se uno Stato membro, in circostanze straordinarie, quale appunto un afflusso massiccio di richiedenti che determini l'esaurimento delle possibilità di alloggio, possa sottrarsi all'obbligo di garantire le misure di accoglienza previste dalla direttiva 2013/33.

1. Il caso.

La questione riguardava due richiedenti asilo, un cittadino afghano e uno indiano, che per varie settimane erano stati costretti a vivere in condizioni precarie in Irlanda. Infatti, le autorità irlandesi non avevano assegnato loro un alloggio, invocando la mancanza di disponibilità nei centri di accoglienza dedicati. Non disponendo di un alloggio, i due richiedenti avevano dormito in strada o, occasionalmente, in alloggi precari. Avevano dichiarato di essere rimasti senza cibo, di non essere stati in grado di preservare la loro igiene e di essersi trovati in una situazione di difficoltà per le condizioni di vita e le violenze a cui erano stati esposti. Adivano pertanto l'Alta Corte (Irlanda) al fine di ottenere il risarcimento del danno subito. Le autorità irlandesi invocavano un caso di forza maggiore, costituito dall'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili in territorio irlandese per i richiedenti protezione internazionale, a causa di un afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi dopo l'invasione dell'Ucraina.

L'Alta Corte interrogava allora la Corte di Giustizia sulla possibilità di escludere la responsabilità dello Stato in tali circostanze, nonostante gli obblighi derivanti dal diritto unionale sulle misure di accoglienza.

(*) Avvocato dello Stato.

(1) Nella causa C-97/24, S.A, R.J. c. The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland, Attorney General.

2. La disciplina concernente le misure di accoglienza dei richiedenti asilo.

La direttiva 2013/33, infatti, dispone che gli Stati membri debbano provvedere a che i richiedenti la protezione internazionale abbiano accesso alle condizioni materiali di accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di richiedere la protezione stessa e che tali condizioni assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca loro il sostentamento e ne tutelino la salute fisica e mentale (art. 17 par. 1 e 2). Le condizioni devono includere alloggio, vitto e vestiario e possono essere fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni o una combinazione di tali possibilità, oltre a un sussidio per le spese giornaliere (art. 2 lett. g). Solo nell'ipotesi in cui i richiedenti la protezione dispongano di mezzi sufficienti ad una qualità della vita adeguata, lo Stato membro può prevedere che le condizioni di assistenza non vengano erogate (art. 17, par. 3).

Nel caso in cui l'alloggio sia fornito in natura, la direttiva prevede espressamente le modalità di concessione e solo in casi giustificati gli Stati membri possono stabilire modalità diverse da quelle previste per un periodo ragionevole e della durata più breve possibile, qualora siano temporaneamente esaurite le capacità di alloggio normalmente disponibili (art. 18, par. 1 e 9).

La direttiva è stata recepita dall'Italia con il decreto legislativo n. 142/2015. In particolare, l'art. 1 comma 2 prevede che le misure di accoglienza si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale e, in particolare, l'art. 14 precisa che il richiedente che abbia formalizzato la domanda e che risulti privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, abbia accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza, prevedendo così l'ulteriore requisito, secondo la possibilità offerta dalla direttiva 2013/33, dell'insufficienza dei mezzi di sostentamento, valutazione effettuata dalla prefettura con riferimento all'importo annuo dell'assegno sociale (art. 14 comma 3). Le misure di accoglienza devono sussistere per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione (art. 14 comma 4).

Secondo la giurisprudenza, il cittadino straniero deve inoltre essere considerato richiedente protezione internazionale nel momento in cui manifesta in qualsiasi modo la volontà di chiedere protezione, e tale manifestazione di volontà non coincide sempre e necessariamente con la formalizzazione innanzi al funzionario della questura e alla redazione dei relativi moduli (con il rilascio dell'attestazione della presentazione di tale domanda, cd. modello C3) (2).

(2) Cass., I sezione civile, sentenza del 17 settembre 2020, n. 21920. Corte d'Appello Firenze, ordinanza del 17 novembre 2025, n. 2062.

Inoltre, è stabilito che, al di fuori delle persone portatrici di esigenze particolari, l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è assicurata nei centri di cui agli artt. 9 e 11 (art. 8 comma 2); in particolare, l'art. 9 comma 1 prevede che per le esigenze di accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero sia accolto nei centri governativi di accoglienza istituiti con decreto del Ministro dell'interno, e nel caso in cui sia temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno dei centri di cui all'articolo 9, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza possa essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili del Ministero dell'interno, in strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza (art. 11, primo comma). Nelle more dell'individuazione di disponibilità di posti nei centri di cui sopra, l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, per il tempo strettamente necessario, in strutture di accoglienza provvisoria.

In tutte le strutture sono assicurate le prestazioni concernenti il vitto, l'alloggio, il vestiario, ma anche l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e la mediazione linguistico-culturale; è inoltre stabilito il principio del rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale dei richiedenti, l'unità dei nuclei familiari composti da coniugi e da parenti entro il primo grado, l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze ai sensi dell'articolo 17. Inoltre devono essere assicurati adeguati standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza nonché idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali e sono adottate misure idonee a prevenire ogni forma di violenza, anche di genere, e garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti e del personale che opera presso i centri (art. 10).

3. La pronuncia della Corte di Giustizia.

Ma cosa succede qualora lo Stato membro si trovi di fronte all'impossibilità di accoglienza, ad esempio, a causa di un gran numero di richiedenti?

In altri termini, la mancanza di posti disponibili nelle strutture esistenti costituisce un'esimente rispetto all'obbligo di garantire le condizioni materiali di assistenza in favore dei richiedenti protezione internazionale privi di mezzi di sostentamento?

La risposta che la Corte di Giustizia dà a questo quesito è negativa.

Infatti, secondo la Corte, *la saturazione delle reti di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale non può giustificare alcuna deroga alle norme minime stabilite dal diritto dell'Unione per l'accoglienza di tali richiedenti.*

Inoltre, afferma la Corte, gli Stati membri non possono *astenersi dal fornire, anche solo temporaneamente, condizioni materiali di accoglienza che*

coprano le esigenze essenziali di un richiedente protezione internazionale che non disponga di mezzi sufficienti per avere un tenore di vita adeguato alla sua salute e per poter assicurare il proprio sostentamento, anche per quanto riguarda il suo accesso all'alloggio. Ne consegue che anche qualora intervenga in una situazione in cui le capacità di alloggio normalmente disponibili per i richiedenti protezione internazionale, nel territorio dello Stato membro interessato, sono temporaneamente esaurite, sussiste la violazione del diritto dell'Unione. D'altro canto, in caso di esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili, dice la Corte, è previsto un regime derogatorio, disciplinato dall'articolo 18, paragrafo 9, lettera b) della direttiva 2013/33, che obbliga gli Stati membri ad assicurare «comunque» ai richiedenti protezione internazionale il soddisfacimento delle loro esigenze essenziali, escludendo così che gli Stati membri che attuano tale regime derogatorio possano esimersi dall'offrire le garanzie necessarie a tal fine (3), anche quando *l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili derivi da un afflusso ingente e improvviso di cittadini di paesi terzi richiedenti protezione temporanea o internazionale, afflusso avente carattere imprevedibile e ineluttabile.*

4. L'applicazione da parte del Tar Toscana; il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a disporre le misure di accoglienza.

La sentenza della Corte di Giustizia ha avuto immediata applicazione da parte del Tar Toscana che ha rovesciato la propria giurisprudenza in relazione alle liste d'attesa in cui venivano inseriti i richiedenti la protezione internazionale in stato di indigenza.

Infatti, il Tar Toscana aveva ritenuto legittima la prassi di alcune prefetture di inserire gli aventi diritto alle misure di accoglienza in liste d'attesa, che avevano lo scopo di individuare in modo trasparente le priorità nell'assegnazione dei posti che via via si andavano a liberare nelle strutture esistenti e temporaneamente complete.

Così, il Tar aveva dichiarato inammissibili i ricorsi proposti, ai sensi degli artt. 31 e 117 cpa, da migranti non inseriti nel sistema di accoglienza ma inclusi nella lista di attesa, ritenendo che l'immissione in lista, vista l'indisponibilità di posti nelle strutture, non poteva considerarsi una condotta inadempiente. La prefettura infatti, secondo il Tar, con l'inserimento nella lista, aveva mostrato un contegno collaborativo volto a dare seguito alla ri-

(3) Secondo l'Avvocato Generale il diritto dell'Unione "cannot be interpreted in a way that would enable the Member States to apply lower national standards. Hence, in the interpretation of Directive 2013/33, the requirements of adequate housing, of having sufficient means to maintain a dignified standard of living and of access to healthcare cannot be lower than what is required under Article 1 of the Charter. Otherwise, those lower standards would risk exposing asylum seekers to conditions amounting to inhuman or degrading treatment", v. www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ecj/2025/en/149849.

chiesta dei ricorrenti, sia pure sotto il profilo della compatibilità dell'inserimento con le oggettive difficoltà organizzative rappresentate, e pertanto non poteva dirsi essersi verificata una lesione della sfera giuridica dei ricorrenti. Non poteva ritenersi, come invece preteso dai ricorrenti, che la P.A. fosse rimasta inerte, perché, a fronte della presentazione delle loro domande d'inserimento, l'Amministrazione aveva sin dall'inizio fornito una risposta (Tar Toscana sentenze 18 settembre 2025 n. 1486, 24 luglio 2025 n. 1417, 27 marzo 2025 n. 556)(4).

L'intervento della pronuncia della Corte di Giustizia, costringeva però il Tar a capovolgere la propria posizione, e ad affermare invece che il mero inserimento in una lista d'attesa del richiedente protezione internazionale non poteva considerarsi in alcun modo soddisfattivo della sua posizione giuridica, essendo a tal fine necessario il ricovero in strutture dedicate all'accoglienza (5).

Quanto al problema dell'individuazione del termine entro il quale il ricovero deve essere disposto, se il termine generale entro il quale il procedimento deve essere concluso è pari a trenta giorni, come indicato dall'art. 2, comma 2, della L. n. 241 del 1990, il Tar valorizzava il quarto comma dell'art. 2, individuando il termine di 180 giorni quale termine ordinario applicabile nei procedimenti riguardanti l'immigrazione.

A questa conclusione il Tar arriva con una serie di passaggi logici:

1) il comma 3 (6) del medesimo art. 2 prevede la possibilità che vengano emanate norme regolamentari recanti termini derogatori al termine generale di 30 giorni, non superiori a novanta giorni per i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali; 2) il quarto comma (7) prevede che, in casi ec-

(4) Il Consiglio di Stato, seppure solo in sede cautelare, osservava però che le misure di accoglienza hanno sia una funzione di tutela immediata della condizione del richiedente protezione internazionale, sia una indiretta funzione di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico; pertanto l'autorità amministrativa deve provvedere *in un'ottica di effettività e di risultato, e non in modo meramente soprassessorio*, Cons. Stato 31 ottobre 2025 n. 7947. Del resto un atto soprassessorio, inteso quale atto con il quale la pubblica amministrazione rinvia ad un accadimento futuro ed incerto nell'an e nel quando il soddisfacimento dell'interesse pretensivo fatto valere dal privato, attesa la sua natura di atto meramente interlocutorio e la sua inidoneità a manifestare la volontà dell'amministrazione, non è autonomamente impugnabile e non rende inammissibile l'azione avverso il silenzio, Cons. Stato, 13 novembre 2025 n. 8399.

(5) Tar Toscana, 22 ottobre 2025, reg. ric. n. 854.

(6) Art. 2, comma 3 l. 21/1990: *Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali.*

(7) Art. 2, comma 4 l. 241/1990: *Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione*

cezionali, possa essere stabilito in sede regolamentare un termine superiore a novanta giorni ma inferiore ai centottanta giorni per procedimenti di particolare complessità; 3) peraltro il quarto comma stabilisce anche che tale limitazione, per cui in ogni caso il termine non possa superare i 180 giorni, possa essere derogata per i procedimenti relativi all'acquisto della cittadinanza italiana e in generale per tutti quelli riguardanti l'immigrazione; 4) ne consegue che se il legislatore stabilisce che, in deroga a quanto in precedenza statuito, può fissarsi in sede regolamentare un termine più lungo di centottanta giorni, da ciò si può desumere che il termine ordinario è quello dei centottanta giorni, applicabile per tutti i procedimenti riguardanti l'immigrazione, e quindi anche per il rilascio delle misure di accoglienza, in difetto di disposizioni regolamentari derogatorie. D'altro canto, lo stesso Consiglio di Stato si era espresso (decidendo in relazione a un'istanza di emersione del rapporto di lavoro irregolare nell'interesse di una persona di cittadinanza straniera) nel senso che l'ultimo periodo del comma 4 ha una immediata e incondizionata portata applicativa, nel senso che non occorre l'emanazione di disposizioni regolamentari affinché si ritenga senz'altro applicabile il termine di 180 giorni per la durata del procedimento (Cons. Stato, 13 settembre 2022 n. 7952).

La sentenza del Tar Toscana si pone però sul punto in contrasto con la posizione della giurisprudenza secondo cui tra i procedimenti riguardanti l'immigrazione, per i quali il Consiglio di Stato, ha ritenuto applicabile il termine di 180 giorni, vanno esclusi proprio quelli relativi all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Infatti questi, secondo tale orientamento, trovano la propria disciplina nella direttiva 2013/33/UE e nel D.lgs. n. 142 del 2015 che mirano proprio ad assicurare la tempestiva erogazione di misure di accoglienza per tutto il periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda di protezione internazionale da parte della Commissione territoriale competente, fino al momento della decisione; e un termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento appare eccessivo per misure che sono necessariamente correlate alla procedura di concessione della protezione internazionale e che si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione stessa.

Ne consegue, sempre secondo l'orientamento citato, che il termine generale di trenta giorni di cui all'art. 2, comma 2 della L. 241 del 1990 deve ritenersi applicabile anche al silenzio-inadempimento sulle domande di accesso alle misure di accoglienza, vista l'assenza di un diverso termine previsto ai sensi del comma 3 (così Tar Piemonte Torino, Sez. I, 2 ottobre 2025, n. 1361, Tar Lombardia, Milano, sez. III, 2 luglio 2025, n. 2523, Tar. Emilia-Romagna,

e l'innovazione e per la semplificazione normativa e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione.

Parma, sez. I, 30 aprile 2025, n. 173, Tar Lazio Roma, Sez. I *ter*, 11 novembre 2024, n. 20049, Tar Veneto Venezia, Sez. III, 12 settembre 2023, n. 1277). In questo senso è anche Cons. Stato, Sez. III, 20 giugno 2024, n. 5503.

Il Tar Toscana, peraltro, con la propria pronuncia tenta di raggiungere un equilibrio tra diversi fattori in gioco. Da un lato la necessità di superare la propria precedente giurisprudenza che riteneva soddisfacente al fine di escludere il silenzio-inadempimento della prefettura l'inserimento in lista d'attesa, alla luce della sentenza della Corte di Giustizia; dall'altro la necessità di tener conto delle obiettive difficoltà dell'amministrazione ad assicurare in tempi rapidi l'alloggio per tutti gli aventi diritto alle misure di accoglienza. Di qui l'opportunità di individuare un termine più lungo di quello ordinario di trenta giorni che si giustifica considerando, come rilevato dal Tar, le difficoltà organizzative connesse all'approntamento delle strutture ospitanti.

Premesso ciò, l'Avvocatura Distrettuale di Firenze, nell'esercizio della propria attività di consiglio e cura degli interessi dell'Amministrazione, ha trasmesso la sentenza del Tar Toscana, oltre che alla prefettura specificamente interessata dalla controversia, anche a tutte le altre operanti nel territorio di competenza, invitandole a tenerne conto nell'esercizio della propria attività.

Corte di giustizia dell'Unione europea, Terza Sezione, sentenza 1° agosto 2025 nella causa C-97/24, S.A., R.J. c. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland, Attorney General - Rel., Pres. C. Lycourgos - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dalla High Court (Alta Corte, Irlanda), con decisione del 1° febbraio 2024. [Testo rettificato con ordinanza del 27 ottobre 2025]

«Rinvio pregiudiziale - Responsabilità di uno Stato membro in caso di violazione del diritto dell'Unione - Violazione sufficientemente qualificata - Politica d'asilo - Direttiva 2013/33/UE - Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - Ingente afflusso di richiedenti protezione temporanea o internazionale - Mancanza di accesso alle condizioni materiali di accoglienza - Esigenze essenziali - Esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio»

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle condizioni in presenza delle quali sorge la responsabilità di uno Stato membro per violazione della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU 2013, L 180, pag. 96), e dell'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di due controversie che oppongono, rispettivamente, S.A. e R.J. al 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»), e all'Attorney General (procuratore generale, Ir-

landa), in merito alle domande di risarcimento dei danni che sarebbero derivati dalla mancata fornitura a S.A. e a R.J. di alloggio, cibo, acqua e altre condizioni materiali di accoglienza rispondenti alle loro esigenze essenziali a seguito della presentazione di una domanda di protezione internazionale in Irlanda.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 Il considerando 11 della direttiva 2013/33 è così formulato:
«È opportuno adottare norme in materia di accoglienza dei richiedenti che siano sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri».
- 4 L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», così dispone:
«Ai fini della presente direttiva si intende per:
(...)
g) “condizioni materiali di accoglienza”: le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione delle tre possibilità, nonché un sussidio per le spese giornaliere;
(...)».
- 5 L'articolo 17 di questa direttiva, rubricato «Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria», dispone quanto segue:
«1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale.
2. Gli Stati membri provvedono 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.
Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone vulnerabili, ai sensi dell'articolo 21, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento.
3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.
(...)
5. Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini. Gli Stati membri possono accordare ai richiedenti un trattamento meno favorevole di quello che accordano ai loro cittadini, in particolare nei casi in cui un sostegno materiale è parzialmente fornito in natura o quando il livello o i livelli, applicati ai cittadini, sono intesi ad assicurare un tenore di vita più elevato di quello prescritto per i richiedenti ai sensi della presente direttiva».
- 6 L'articolo 18 della medesima direttiva, intitolato «Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza», ai paragrafi 1 e 9 così dispone:
«1. Nel caso in cui l'alloggio è fornito in natura, esso dovrebbe essere concesso in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse:

- a) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti durante l'esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera o in zone di transito;
- b) in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata;
- c) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti.

(...)

9. In casi debitamente giustificati gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile, qualora:

(...)

- b) le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite. Siffatte diverse condizioni soddisfano comunque le esigenze essenziali».

Diritto irlandese

- 7 L'articolo 1 dello European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [regolamento del 2018 relativo alle Comunità europee (condizioni di accoglienza)], SI 230/2018 prevede che le condizioni materiali di accoglienza siano costituite da:
 - «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 (...)».
- 8 Tale articolo precisa altresì che «l'espressione "indennità giornaliera" designa la parte delle condizioni materiali di accoglienza costituita da un sussidio settimanale erogato (...) a un beneficiario per consentirgli di far fronte a spese personali accessorie».
- 9 L'articolo 4 di tale regolamento così dispone:
 - «(1) Fatte salve le disposizioni del presente regolamento, un beneficiario ha il diritto di fruire delle condizioni materiali di accoglienza qualora non disponga di mezzi sufficienti per avere un tenore di vita adeguato.
 - (...)
 - (5) Il [Ministro] può, in via eccezionale e fatto salvo il paragrafo 6, fornire le condizioni materiali di accoglienza in modo diverso da quello previsto dal presente regolamento nei seguenti casi:
 - a) è richiesta una valutazione delle esigenze specifiche di un beneficiario, oppure
 - b) le capacità di alloggio normalmente disponibili sono temporaneamente esaurite.
 - (6) La predisposizione delle condizioni materiali di accoglienza autorizzate dal paragrafo (5) deve:
 - a) avere una durata quanto più breve possibile, e
 - b) rispondere alle esigenze essenziali del beneficiario».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

- 10 S.A., cittadino afghano, e R.J., cittadino indiano, hanno presentato domande di protezione internazionale in Irlanda, rispettivamente il 15 febbraio e il 20 marzo 2023.
- 11 Le autorità irlandesi hanno consegnato a ciascuno un unico buono di EUR 25. Tali autorità, per contro, hanno ritenuto di non essere in grado di assegnare loro un alloggio, poiché i centri di accoglienza per richiedenti asilo erano completi, nonostante la disponibilità di alloggi individuali e temporanei in Irlanda. Non disponendo di un alloggio in un siffatto centro di accoglienza, S.A. e R.J. non potevano beneficiare, alla data in cui hanno presentato le loro domande di protezione internazionale, del sussidio per le spese giornaliere per i richiedenti protezione internazionale previsto dal diritto irlandese.

- 12 S.A. e R.J. hanno dormito in strada o, occasionalmente, in alloggi precari a Dublino (Irlanda). Hanno dichiarato di non aver sempre mangiato a sufficienza, di non essere stati in grado di preservare la loro igiene e di essersi trovati in una situazione di difficoltà sotto il profilo delle loro condizioni di vita e delle violenze a cui sono stati soggetti. S.A. ha peraltro potuto beneficiare di talune cure mediche d'emergenza.
- 13 S.A. e R.J. hanno presentato domanda alle autorità irlandesi per ottenere il riconoscimento del loro stato di vulnerabilità, senza riuscirvi. A seguito di un cambiamento delle condizioni di ammissibilità per il sussidio, S.A. e R.J. si sono visti concedere, rispettivamente il 5 aprile 2023 e il 20 aprile 2023, con effetto retroattivo alla data di presentazione della loro domanda di protezione internazionale, un sussidio di importo settimanale pari a EUR 38,80. Essi hanno inoltre potuto ottenere sussidi per soddisfare esigenze aggiuntive *ad hoc*.
- 14 S.A. e R.J. hanno ottenuto un alloggio rispettivamente il 27 aprile e il 22 maggio 2023.
- 15 Successivamente, S.A. e R.J. hanno proposto dinanzi alla High Court (Alta Corte, Irlanda), giudice del rinvio, ricorsi contro il Ministro e il procuratore generale, diretti ad ottenere un risarcimento del danno che sarebbe derivato per ciascuno di loro dalla mancata fornitura di alloggio, cibo, acqua e altre condizioni materiali di accoglienza corrispondenti alle loro esigenze essenziali.
- 16 Dinanzi a tale giudice, il Ministro e il procuratore generale non contestano che si debba constatare una violazione delle norme nazionali di attuazione della direttiva 2013/33 e dell'articolo 1 della Carta, a causa della mancata fornitura di condizioni materiali di accoglienza a S.A. e a R.J. per diverse settimane.
- 17 Tuttavia, essi sostengono che, poiché tale violazione deriva da un caso di forza maggiore, essa non dovrebbe considerarsi «sufficientemente qualificata», alla stregua della giurisprudenza derivante dalle sentenze del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428), nonché del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79), per poter dar luogo a un risarcimento.
- 18 Senza invocare una mancanza di risorse finanziarie, il Ministro e il procuratore generale osservano che le capacità di alloggio in Irlanda dei richiedenti protezione internazionale si sono esaurite a seguito dell'arrivo improvviso in tale Stato membro di un numero senza precedenti di cittadini di paesi terzi che chiedevano protezione temporanea o internazionale. Pertanto, per un periodo di quattro mesi e mezzo, dei maschi adulti, celibi, non vulnerabili, che chiedevano protezione internazionale in detto Stato membro non hanno beneficiato di offerte di alloggio. Le autorità irlandesi avrebbero tuttavia compiuto ogni ragionevole sforzo per garantire la sistemazione di tali persone e per soddisfare altre loro esigenze di accoglienza. Pertanto, la violazione del diritto dell'Unione di cui trattasi nei procedimenti principali non sarebbe stata intenzionale.
- 19 S.A. e R.J. sostengono, anzitutto, che, quando le disposizioni di una direttiva, al pari delle disposizioni pertinenti della direttiva 2013/33, sono formulate in termini imperativi, il diritto dell'Unione comporta una responsabilità rigorosa dello Stato membro che viola gli obblighi enunciati in tali disposizioni. Inoltre, la forza maggiore non potrebbe essere invocata per giustificare la violazione di un diritto fondamentale assoluto. Infine, le autorità irlandesi non avrebbero, nel caso di specie, adottato tutte le misure necessarie per rispondere alle esigenze essenziali dei richiedenti protezione internazionale e avrebbero compiuto la scelta politica di concentrarsi sul reperimento globale di alloggi.
- 20 Il giudice del rinvio rileva che una relazione pubblicata nel 2020 aveva ritenuto che l'Irlanda dovesse prevedere l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale te-

nendo conto della presentazione di circa 3 500 nuove domande all'anno. Tuttavia, a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, tra il mese di febbraio 2022 e il mese di maggio 2023 sono arrivati in Irlanda quasi 100 000 cittadini di paesi terzi che chiedevano protezione temporanea o internazionale, di cui oltre 80 000 hanno dovuto essere alloggiati dalle autorità irlandesi. Tale giudice ritiene che, sebbene il verificarsi di tali eventi fosse certamente imprevedibile, la necessità di disporre di una capacità ricettiva supplementare permanente avrebbe cessato di esserlo dopo un certo lasso di tempo. Ci si sarebbe così potuti aspettare dalle autorità irlandesi, che disponevano di risorse economiche sufficienti, che, oltre a ricercare soluzioni ricettive collettive a medio termine, esse sviluppassero sforzi per trovare un alloggio privato alle persone interessate, mediante la concessione di buoni di pernottamento o di assistenza economica maggiore rispetto al sussidio per le spese giornaliere, o che esse istituissero ricoveri di emergenza.

- 21 Alla luce di tali elementi e della giurisprudenza della Corte, il giudice del rinvio si interroga sulla possibilità di invocare la forza maggiore per escludere la responsabilità dell'Irlanda nei procedimenti principali.
- 22 In tali circostanze, la High Court (Alta Corte) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
 «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 [del 19 novembre 1991, Francovich e a., C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428)], 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 stabilito nella sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du Pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79] 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».

Sulle questioni pregiudiziali

- 23 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, nell'ambito della cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, quest'ultima deve fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia sottopostagli. In tale prospettiva alla Corte incombe, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. A tal riguardo, essa deve trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale e, in particolare, dalla motivazione della decisione di rinvio gli elementi del diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia (v. sentenze del 17 luglio 1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, punti 22 e 23, nonché del 25 febbraio 2025, Alphabet e a., C-233/23, EU:C:2025:110, punto 33).
- 24 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che è pacifico, nei procedimenti principali, che le autorità irlandesi, non fornendo ai ricorrenti nel procedimento principale, per diverse settimane, le condizioni materiali di accoglienza previste dalla direttiva 2013/33, hanno violato i loro obblighi derivanti da tale direttiva.
- 25 In tale contesto, dalle indicazioni contenute in siffatta domanda risulta che le questioni sollevate mirano esclusivamente a consentire al giudice del rinvio di pronunciarsi sull'argomento delle autorità irlandesi secondo cui la loro responsabilità al riguardo potrebbe

essere esclusa, nell'ambito di un'azione di risarcimento danni, a causa del verificarsi di un caso di forza maggiore. Tali autorità sostengono infatti più precisamente che, all'epoca in cui i ricorrenti nei procedimenti principali hanno presentato le loro domande di protezione internazionale, le capacità di alloggio normalmente disponibili in Irlanda per i richiedenti protezione internazionale erano esaurite, a seguito dell'arrivo improvviso in tale Stato membro di un numero senza precedenti di cittadini di paesi terzi che chiedevano protezione temporanea o internazionale, arrivo che avrebbe presentato un carattere imprevedibile e ineluttabile. Per contro, dette autorità non sostengono di essere state oggettivamente impossibilitate a fornire condizioni materiali di accoglienza che coprissero le esigenze essenziali di tali cittadini di paesi terzi.

- 26 Alla luce di tali elementi, occorre considerare che, con le sue questioni, che vanno esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro, che per varie settimane non abbia garantito l'accesso di un richiedente protezione internazionale alle condizioni materiali di accoglienza previste dalla direttiva 2013/33, possa sottrarsi alla sua responsabilità ai sensi del diritto dell'Unione invocando l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili nel suo territorio per i richiedenti protezione internazionale, a causa di un afflusso di cittadini di paesi terzi richiedenti protezione temporanea o internazionale che, per il suo carattere ingente e improvviso, sarebbe stato imprevedibile e ineluttabile.
- 27 Secondo una costante giurisprudenza, i soggetti lesi da una violazione del diritto dell'Unione imputabile a uno Stato membro hanno diritto al risarcimento qualora siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire loro diritti, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e che esista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito da detti soggetti [v., in tal senso, sentenze del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 51, nonché del 22 dicembre 2022, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilità dello Stato per l'inquinamento atmosferico)*, C-61/21, EU:C:2022:1015, punto 44].
- 28 Dalla decisione di rinvio risulta che è pacifico che le disposizioni della direttiva 2013/33 relative alle condizioni materiali di accoglienza conferiscono diritti ai richiedenti protezione internazionale da esse considerati e che le questioni sollevate non si riferiscono all'esistenza di un nesso di causalità diretto tra la violazione di tali disposizioni da parte delle autorità irlandesi e il danno che i ricorrenti nei procedimenti principali avrebbero subito. Poiché tali questioni riguardano quindi solo la seconda delle condizioni enunciate al punto precedente della presente sentenza, occorre ricordare che, per determinare se sussista una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, il giudice nazionale investito di una domanda di risarcimento danni deve tener conto di tutti gli elementi che caratterizzano la situazione ad esso sottoposta. Tra gli elementi che possono essere presi in considerazione al riguardo figurano, segnatamente, il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, l'ampiezza del potere discrezionale che la norma infranta riserva alle autorità nazionali, l'intenzionalità o l'involontarietà dell'infrazione commessa o del danno causato, la scusabilità o inescusabilità di un eventuale errore di diritto nonché la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione dell'Unione abbiano potuto concorrere all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 29 luglio

- 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punto 42 e giurisprudenza citata).
- 29 A tal riguardo, la Corte ha precisato, in particolare, che una violazione del diritto dell'Unione è sufficientemente qualificata quando uno Stato membro ha violato in modo manifesto e grave i limiti posti ai suoi poteri e, in una situazione in cui lo Stato membro interessato disponeva di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto dell'Unione può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una tale violazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 23 maggio 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, EU:C:1996:205, punto 28, nonché del 15 giugno 1999, *Rechberger e a.*, C-140/97, EU:C:1999:306, punto 50).
- 30 In ogni caso, una violazione del diritto dell'Unione deve essere considerata come sufficientemente qualificata allorché è intervenuta ignorando manifestamente la giurisprudenza della Corte in materia (v., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, punto 43 e giurisprudenza citata).
- 31 Se, in linea di principio, spetta ai giudici nazionali valutare la sussistenza delle condizioni per l'insorgere della responsabilità di uno Stato membro per violazioni del diritto dell'Unione, la Corte può nondimeno precisare talune circostanze di cui tali giudici devono tener conto nella loro valutazione (v., in tal senso, sentenze del 26 marzo 1996, *British Telecommunications*, C-392/93, EU:C:1996:131, punto 41, e del 18 gennaio 2001, *Stocckholm Lindöpark*, C-150/99, EU:C:2001:34, punto 38).
- 32 A tal fine, occorre rilevare che l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva 2013/33 dispone che gli Stati membri provvedano affinché i richiedenti protezione internazionale abbiano accesso alle condizioni materiali di accoglienza nel momento della presentazione della domanda.
- 33 Dall'articolo 2, lettera g), di tale direttiva risulta che le condizioni materiali di accoglienza comprendono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o sotto forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione delle tre possibilità, nonché un sussidio per le spese giornaliere.
- 34 Qualunque sia la modalità di fornitura di tali condizioni scelta da uno Stato membro, l'articolo 17, paragrafo 2, di detta direttiva esige che dette condizioni assicurino ai richiedenti protezione internazionale un'adeguata qualità di vita che ne garantisca il sostentamento e ne tuteli la salute fisica e mentale. L'articolo 17, paragrafo 3, della medesima direttiva consente tuttavia agli Stati membri di subordinare la concessione, in tutto o in parte, di tali condizioni e dell'assistenza sanitaria alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.
- 35 Inoltre, l'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva 2013/33 dispone che, qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini, fermo restando che il trattamento concesso ai richiedenti protezione internazionale può essere meno favorevole di quello accordato a tali cittadini. A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'importo di tali sussidi economici o buoni deve essere sufficiente a garantire un livello di vita dignitoso e adeguato per la salute nonché per il sostentamento dei richiedenti protezione internazionale consentendo loro

di disporre di un alloggio, se del caso, nell'ambito del mercato privato della locazione (v., per analogia, sentenza del 27 febbraio 2014, *Saciri e a.*, C-79/13, EU:C:2014:103, punto 42).

- 36 Quando uno Stato membro opta per la fornitura dell'alloggio in natura, esso deve, in linea di principio, conformarsi a una serie di requisiti specifici enunciati all'articolo 18, paragrafi da 1 a 8, della direttiva 2013/33. Tuttavia, l'articolo 18, paragrafo 9, lettera b), di tale direttiva consente agli Stati membri, in casi debitamente giustificati, di stabilire in via eccezionale modalità di fornitura delle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste da tale articolo 18, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile, qualora le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite. L'articolo 18, paragrafo 9, in fine, di detta direttiva impone tuttavia che tali condizioni soddisfino comunque le esigenze essenziali delle persone interessate.
- 37 Indipendentemente dalle scelte operate da uno Stato membro tra le diverse possibilità previste agli articoli 17 e 18 della direttiva 2013/33, dalla giurisprudenza della Corte relativa alla direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GU 2003, L 31, pag. 18), giurisprudenza i cui insegnamenti sono parimenti pertinenti, al riguardo, per la direttiva 2013/33, che costituisce la rifusione della direttiva 2003/9, risulta che l'economia generale di tali direttive nonché il rispetto dei diritti fondamentali, e segnatamente delle prescrizioni dell'articolo 1 della Carta, a norma del quale la dignità umana deve essere rispettata e tutelata, ostano a che un richiedente protezione internazionale venga privato, anche solo temporaneamente, della protezione conferita dalle norme minime dettate da tali direttive [v., in tal senso, sentenze del 27 settembre 2012, *Cimade e GISTI*, C-179/11, EU:C:2012:594, punto 56, nonché del 27 febbraio 2014, *Saciri e a.*, C-79/13, EU:C:2014:103, punto 35].
- 38 In particolare, la saturazione delle reti di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale non può giustificare alcuna deroga alle norme minime stabilite dal diritto dell'Unione per l'accoglienza di tali richiedenti (v., per analogia, sentenza del 27 febbraio 2014, *Saciri e a.*, C-79/13, EU:C:2014:103, punto 50).
- 39 Dal combinato disposto delle norme così enunciate agli articoli 17 e 18 della direttiva 2013/33 risulta che, in caso di esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili sul suo territorio per i richiedenti protezione internazionale, uno Stato membro dispone di una scelta tra due possibilità.
- 40 In primo luogo, e sempreché le condizioni enunciate all'articolo 18, paragrafo 9, di tale direttiva siano soddisfatte, lo Stato membro interessato può decidere di fornire un alloggio in natura, senza essere tenuto a rispettare tutti i requisiti di cui a tale articolo 18, ma soddisfacendo, in ogni caso, le esigenze essenziali delle persone interessate.
- 41 In secondo luogo, se tale Stato membro non intende più concedere le condizioni materiali di accoglienza in natura o non è più in grado di farlo, deve fornire tali condizioni sotto forma di sussidi economici o buoni di importo sufficiente affinché le esigenze essenziali dei richiedenti protezione internazionale, ivi compreso un livello di vita dignitoso e adeguato per la salute e per garantire il loro sostentamento, siano loro garantite (v., per analogia, sentenza del 27 febbraio 2014, *Saciri e a.*, C 79/13, EU:C:2014:103, punto 48).
- 42 Ne consegue che, sebbene gli Stati membri dispongano di un certo margine di discrezionalità per determinare la forma e il livello preciso delle condizioni materiali di accoglienza

da essi concesse, essi non possono, senza eccedere in modo grave e manifesto tale margine di discrezionalità e senza violare manifestamente la giurisprudenza della Corte, astenersi dal fornire, anche solo temporaneamente, condizioni materiali di accoglienza che coprano le esigenze essenziali di un richiedente protezione internazionale che non disponga di mezzi sufficienti per avere un tenore di vita adeguato alla sua salute e per poter assicurare il proprio sostentamento, anche per quanto riguarda il suo accesso all'alloggio.

- 43 Pertanto, una siffatta astensione appare tale da costituire una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 27 della presente sentenza, anche qualora intervenga in una situazione in cui le capacità di alloggio normalmente disponibili per i richiedenti protezione internazionale, nel territorio dello Stato membro interessato, sono temporaneamente esaurite.
- 44 In tale contesto, alla luce degli interrogativi del giudice del rinvio, è tuttavia necessario stabilire se la circostanza che un siffatto esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio derivi, come sostiene l'Irlanda, da un afflusso ingente e improvviso di cittadini di paesi terzi richiedenti protezione temporanea o internazionale, afflusso avente carattere imprevedibile e ineluttabile, sia tale da consentire allo Stato membro che ha violato i suoi obblighi ricordati al punto 42 della presente sentenza di sottrarsi alla sua responsabilità ai sensi del diritto dell'Unione.
- 45 A tal riguardo, occorre sottolineare, da un lato, che l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili per i richiedenti protezione internazionale, qualunque ne sia la causa, non implica, in quanto tale, che la fornitura delle condizioni materiali di accoglienza sotto forma di sussidi economici o buoni, che costituisce una delle possibilità offerte agli Stati membri per conformarsi ai loro obblighi ai sensi della direttiva 2013/33, incontri difficoltà particolari o, *a fortiori*, risulti impossibile.
- 46 Dall'altro lato, qualora lo Stato membro interessato intenda fornire le condizioni materiali di accoglienza in natura, dal punto 36 della presente sentenza risulta che il legislatore dell'Unione ha istituito, all'articolo 18, paragrafo 9, lettera b), di tale direttiva, un regime derogatorio applicabile, a determinate condizioni, in caso di esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili, disciplinando al contempo le modalità di tale deroga. Tale legislatore ha segnatamente imposto agli Stati membri un obbligo di risultato diretto ad assicurare «comunque» ai richiedenti protezione internazionale il soddisfacimento delle loro esigenze essenziali, escludendo così che gli Stati membri che attuano tale regime derogatorio possano esimersi dall'offrire le garanzie necessarie a tal fine.
- 47 A tal riguardo, occorre rilevare che la formulazione dell'articolo 18, paragrafo 9, lettera b), della direttiva 2013/33 non contiene alcuna indicazione da cui risulti che la sua applicazione dovrebbe essere esclusa qualora l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili derivi da un afflusso ingente e improvviso di cittadini di paesi terzi richiedenti protezione temporanea o internazionale, afflusso avente carattere imprevedibile e ineluttabile.
- 48 Inoltre, tale disposizione prevede espressamente, da un lato, che la deroga da essa istituita può essere attuata solo «in casi debitamente giustificati» e «in via eccezionale» e, dall'altro, che le misure adottate in tale ambito devono essere applicate «per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile».
- 49 Alla luce dei requisiti cumulativi ai quali è quindi subordinata l'applicazione dell'articolo 18, paragrafo 9, lettera b), della direttiva 2013/33, si deve ritenere che il regime deroga-

torio istituito da tale disposizione sia applicabile qualora l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili per i richiedenti protezione internazionale non potesse oggettivamente essere evitato da uno Stato membro ragionevolmente diligente. Pertanto, tale regime derogatorio trova applicazione, in particolare, come rilevato dall'avvocata generale al paragrafo 44 delle sue conclusioni, in casi in cui l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili sia la conseguenza di un afflusso ingente e improvviso di cittadini di paesi terzi richiedenti protezione temporanea o internazionale, afflusso avente carattere imprevedibile e ineluttabile.

- 50 La Corte ha peraltro già dichiarato che, adottando l'articolo 18, paragrafo 9, della direttiva 2013/33, il legislatore dell'Unione aveva provveduto a prendere in considerazione la situazione in cui uno Stato membro debba far fronte a un aumento molto significativo del numero di domande di protezione internazionale [v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), C-808/18, EU:C:2020:1029, punti 222 e 223], aumento che può presentare un carattere imprevedibile e ineluttabile (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio, C-643/15 e C 647/15, EU:C:2017:631, punto 114).
- 51 Orbene, in situazioni in cui il legislatore dell'Unione ha adottato norme volte a definire un regime che impone taluni obblighi di risultato per l'ipotesi del verificarsi di eventi imprevedibili o ineluttabili o di un'altra alea, indipendentemente dalle cause di tali eventi o di tale alea, dalla giurisprudenza della Corte risulta che tali obblighi non possono essere disattesi adducendo il verificarsi di tali eventi o dell'alea considerati dal regime in questione [v., in tal senso, sentenze del 15 giugno 1999, Rechberger e a., C-140/97, EU:C:1999:306, punti 74 e 75, nonché dell'8 giugno 2023, UFC - Que choisir e CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, punti 56 e 57).
- 52 Pertanto, non si può ammettere, salvo disattendere l'oggetto stesso del regime derogatorio stabilito all'articolo 18, paragrafo 9, lettera b), della direttiva 2013/33 e privare quest'ultimo del suo effetto utile, che uno Stato membro possa giustificare la mancata applicazione degli obblighi derivanti da tale regime derogatorio, e in particolare quello di coprire «comunque» le esigenze essenziali delle persone interessate, adducendo il verificarsi dell'evento al quale è subordinata l'applicazione di detto regime derogatorio, vale a dire l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili per i richiedenti protezione internazionale, ivi compreso il caso in cui esso derivi da un afflusso ingente e improvviso di cittadini di paesi terzi richiedenti protezione temporanea o internazionale, afflusso avente carattere imprevedibile e ineluttabile.
- 53 Allo stesso modo, non si può ammettere che il fatto di addurre il verificarsi di un evento del genere consenta di accertare che la violazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2013/33 non è sufficientemente qualificata per poter dare diritto al risarcimento. Infatti, una soluzione del genere, privando i richiedenti protezione internazionale di un elemento essenziale della loro tutela giurisdizionale effettiva, pregiudicherebbe l'efficacia dell'articolo 18, paragrafo 9, lettera b), di quest'ultima, e in particolare dell'obbligo di risultato quanto al soddisfacimento delle esigenze essenziali di tali richiedenti, che è previsto da tale disposizione e che mira ad assicurare il rispetto della dignità umana garantita dall'articolo 1 della Carta.
- 54 Nel caso di specie, è d'altronde giocoforza constatare che dalla decisione di rinvio o dal procedimento dinanzi alla Corte non risulta che l'Irlanda abbia dimostrato che non era in grado, a seguito dell'afflusso ingente di cittadini di paesi terzi richiedenti protezione tem-

poranea o internazionale da essa menzionato, né di fornire loro un alloggio al di fuori del sistema normalmente previsto per ospitare tali cittadini di paesi terzi, eventualmente applicando la deroga prevista all'articolo 18, paragrafo 9, lettera b), della direttiva 2013/33, né, in mancanza, di concedere loro sussidi economici o buoni di importo sufficiente a garantire loro condizioni di vita dignitose.

- 55 A tal riguardo, il giudice del rinvio indica, al contrario, che è pacifico che le autorità irlandesi disponevano, nei procedimenti principali, di risorse sufficienti per garantire la fornitura di condizioni materiali di accoglienza ai richiedenti protezione internazionale e che in Irlanda vi erano alloggi disponibili.
- 56 Ne consegue che i procedimenti principali non si riferiscono a una situazione in cui sia accertato che il verificarsi di un evento imprevedibile e ineluttabile avrebbe oggettivamente impedito ad uno Stato membro di fornire condizioni materiali di accoglienza in natura, eventualmente anche a titolo del regime derogatorio previsto all'articolo 18, paragrafo 9, della direttiva 2013/33, o sotto forma di sussidi economici o di buoni, secondo le modalità ricordate ai punti 40 e 41 della presente sentenza. Non risulta quindi necessario, al fine di consentire al giudice del rinvio di dirimere le controversie principali, stabilire se tale Stato membro possa, in una situazione del genere, addurre validamente il verificarsi di un caso di forza maggiore per sottrarsi alla sua responsabilità ai sensi del diritto dell'Unione.
- 57 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro, che per varie settimane non abbia garantito l'accesso di un richiedente protezione internazionale alle condizioni materiali di accoglienza previste dalla direttiva 2013/33, non può sottrarsi alla sua responsabilità ai sensi del diritto dell'Unione invocando l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili nel suo territorio per i richiedenti protezione internazionale, a causa di un afflusso di cittadini di paesi terzi richiedenti protezione temporanea o internazionale che, per il suo carattere ingente e improvviso, sarebbe stato imprevedibile e ineluttabile.

Sulle spese

- 58 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro, che per varie settimane non abbia garantito l'accesso di un richiedente protezione internazionale alle condizioni materiali di accoglienza previste dalla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, non può sottrarsi alla sua responsabilità ai sensi del diritto dell'Unione invocando l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili nel suo territorio per i richiedenti protezione internazionale, a causa di un afflusso di cittadini di paesi terzi richiedenti protezione temporanea o internazionale che, per il suo carattere ingente e improvviso, sarebbe stato imprevedibile e ineluttabile.

Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, sentenza 22 ottobre 2025 n. 1668 - Pres. A. Cacciari, Rel. K. Papi - A.S.G.I. - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (avv. N. Morandi) c. Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Siena (avv. distrettuale Stato Firenze).

FATTO e DIRITTO

1. I signori -omissis-, cittadini extracomunitari provenienti dall'Afghanistan (il primo) e dal Pakistan (il secondo e il terzo), entrati in Italia chiedevano la concessione della protezione internazionale, dichiarando, onde conseguire l'ammissione alle misure di accoglienza ex D.Lgs. 142/2015, di essere privi di mezzi di sostentamento e in condizioni di grave indigenza (agosto - settembre 2024).

(...)

10.3. Venendo ora all'interpretazione sistematica delle suddette disposizioni, occorre qui illustrare l'importante e recente evoluzione della giurisprudenza, che ha riguardato le questioni cruciali formanti oggetto della presente controversia, ovvero: a) l'individuazione del momento a partire dal quale lo stato membro è obbligato ad erogare le misure di accoglienza al migrante che abbia richiesto la **protezione internazionale** e sia indigente; b) se l'insussistenza di posti disponibili nelle strutture esistenti costituisca un'esimente rispetto all'obbligo di garantire le condizioni materiali di assistenza in favore dei richiedenti **protezione internazionale** privi di mezzi di sostentamento, oppure se ne consenta il differimento, e nel caso per quanto tempo.

10.3.1. Quanto al primo profilo (*dies a quo* dell'obbligo di erogazione delle misure di accoglienza), appare evidente che le condizioni materiali di assistenza del **richiedente** asilo privo di mezzi (art. 14 comma 1 D.Lgs. 142/2015) devono essere garantite (*a chi ne abbia fatto istanza*) dal tempo della domanda di **protezione internazionale**, come reso evidente dalla formulazione letterale dell'art. 1 comma 2 D.Lgs. 142/2015, più sopra riportato, che sancisce l'applicazione delle misure di accoglienza «*dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la **protezione internazionale***», in piena coerenza con l'art. 17 comma 1 della Direttiva 2013/33/UE, anch'esso già riportato.

Più nello specifico la Prefettura, organo che deve individuare la struttura di accoglienza, dovrà dunque provvedere in tal senso all'esito di un procedimento amministrativo che viene avviato attraverso la domanda di **protezione internazionale** e la correlata dichiarazione di indigenza (art. 14 comma 3 D.Lgs. 142/2015), nel corso del quale va verificata la sussistenza dei soli due requisiti normativamente individuati per l'accoglimento dell'istanza, costituiti dall'avvenuta presentazione della richiesta di **protezione internazionale**, e dal difetto di mezzi di sussistenza. Accertati tali elementi, il migrante va necessariamente (*id est* in termini vincolati) immesso in un centro di assistenza; solo attraverso tale atto (*come meglio precisato ai punti che seguono*) il procedimento potrà dirsi concluso ai sensi dell'art. 2 comma 1 L. 241/1990.

10.3.2. Venendo ora al secondo aspetto da scrutinare (l'eventualità, cioè, che la mancanza di posti disponibili possa giustificare l'inosservanza dell'obbligo sopra indicato da parte della P.A., nei termini sopra definiti, o il differimento dello stesso), occorre dare conto della posizione assunta in precedenti decisioni di questo Tribunale.

La Sezione, prendendo atto delle difficoltà organizzative dell'Amministrazione, aveva infatti ritenuto che non potesse considerarsi inadempiente all'obbligo di erogare le misure di accoglienza la Prefettura che, stante il difetto di posti disponibili, formava una lista di beneficiari in capo ai quali era stata accertata la sussistenza dei requisiti di accesso alle misure, al

fine di individuare in modo trasparente la priorità nell'assegnazione dei posti che via via si andavano a liberare nelle strutture esistenti e temporaneamente complete.

Più precisamente, a fronte di una domanda di annullamento della nota con cui l'Amministrazione dell'Interno significava ai migranti l'impossibilità di immediato inserimento nelle strutture di accoglienza, ma li informava dell'avvenuta inclusione nella succitata lista di attesa, il Tribunale riteneva che la condotta della P.A. non potesse ritenersi inadempiente e risultasse non lesiva della sfera giuridica dei richiedenti. In particolare, il T.A.R. affermava che: «a) la nota impugnata rappresenta un immediato riscontro, in data 17 ottobre 2024, alla richiesta di inserimento dei ricorrenti nel circuito dell'accoglienza, formulata con pec del 10 ottobre 2024; [...] d) la nota impugnata non ha carattere provvedimentale, ma interlocutorio, e, lungi dal preannunciare un diniego, mostra un contegno collaborativo volto a dare seguito alla richiesta dei ricorrenti, sia pure sotto il profilo della compatibilità dell'inserimento con le oggettive difficoltà organizzative ivi rappresentate (e fatta salva la priorità per gli eventuali soggetti vulnerabili); e) essa, perciò, non può dirsi lesiva della sfera giuridica dei ricorrenti, con la conseguenza che il ricorso è da dichiarare inammissibile» (TAR Toscana, II, 25 novembre 2024 n. 1353).

Nel contempo, a fronte di domande volte ad evidenziare, da parte di migranti non inseriti nel sistema di accoglienza, ma inclusi nella lista di attesa, un'inerzia della P.A., ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a., il Tribunale dichiarava ulteriormente inammissibili i ricorsi, affermando nella sostanza che l'immissione in lista, a fronte dell'indisponibilità di posti nelle strutture, non poteva considerarsi una condotta inadempiente. In particolare, il Tribunale ha affermato, con riferimento a una serie di richiedenti cd. "dublinanti", che: «[...] tutti i ricorsi sono costruiti nel senso che i ricorrenti vanterebbero un diritto incondizionato all'accoglienza, tanto che la Prefettura non godrebbe di discrezionalità, versandosi, secondo i ricorrenti, in casi di attività vincolata, nel senso che la P.A. sarebbe tenuta a inserire in accoglienza il **richiedente protezione internazionale** privo dei mezzi di sostentamento. Nel caso di specie e sempre secondo i ricorrenti, la Prefettura non avrebbe mai concluso il procedimento relativo alle loro domande di inserimento, limitandosi ad escluderli dalla lista "ordinaria" di attesa perché è pendente la decisione da parte dell'Unità Dublin, circostanza, quest'ultima, che non avrebbe significato procedimentale. [...] nei casi oggetto della presente causa, la P.A. ha da subito fornito un riscontro ai ricorrenti, decidendo di inserire le loro domande in un elenco a parte, in attesa della individuazione della competenza italiana a trattarle (secondo la procedura dell'Unità Dublin). [...] non può ritenersi, come invece preteso dai ricorrenti, che la P.A. sia stata inerte, perché, a fronte della presentazione delle loro domande d'inserimento, l'Amministrazione ha sin dall'inizio fornito una risposta. [...] Per tutto quanto sin qui osservato, va escluso che, a fronte delle domande dei ricorrenti di inserimento in accoglienza, vi sia stato un silenzio-inadempimento della P.A., per il che tutti i gravami proposti, per come articolati, sono da dichiarare inammissibili» (TAR Toscana, Firenze, II, 24 luglio 2025 n. 1417, cfr.: *ibidem*, 27 marzo 2025 n. 556). Nel contempo, con riferimento a migranti "non dublinanti" cui si era comunicato il mero inserimento in lista di attesa, si è corrispondentemente affermato che: «Ritenuto, per quanto sopra, che le censure proposte vadano respinte in quanto l'Amministrazione, sia pure in corso di causa, ha evidenziato che, nei limiti delle oggettive possibilità della P.A., i ricorrenti sono stati inseriti in apposita lista d'attesa, con la conseguenza che va esclusa la dedotta inerzia procedimentale (cfr., in termini analoghi, sentenze T.A.R. Toscana n. 1042 del 14 novembre 2023 e n. 331 del 22 marzo 2024)» (TAR Toscana, Firenze, II, 22 aprile 2024 n. 472, con richiami di ulteriori precedenti in termini).

La suddetta affermazione della sufficienza dell'inserimento in lista di attesa, individuata dal Tribunale quale elemento utile ad escludere l'inerzia dell'Amministrazione, veniva meglio specificata e circostanziata con una successiva pronuncia di questo T.A.R., laddove si evidenziava come: «*Il riconoscimento di misure di accoglienza può quindi essere subordinato all'accertamento dello stato di bisogno del **richiedente** e può essere solo temporaneamente condizionato, nella sua concreta attuazione, da ragioni di natura finanziaria o organizzativa. [...] In un sistema normativo eurounitario e nazionale teso ad assicurare un sistema di accoglienza che garantisca uno standard minimo di qualità della vita dignitoso e rispondente ai parametri fissati dalle citate disposizioni della direttiva (ripresi dalle disposizioni di cui agli artt. 10 e 12 del D.Lgs. n. 142/2015), viene lasciato agli stati membri un margine di discrezionalità sulle concrete modalità di pianificare ed organizzare in concreto le misure di accoglienza. Tali parametri di matrice organizzativa sono da considerare come condizioni connaturate alla gestione del sistema di accoglienza che fisiologicamente presenta limiti di sostenibilità finanziaria e organizzativa. È noto che in un ampio dibattito giurisprudenziale sulla configurazione dei cd. diritti finanziariamente condizionati anche la giurisprudenza costituzionale è intervenuta evidenziando come la limitatezza delle risorse può influenzare l'effettività di questi diritti, rendendo necessario un bilanciamento tra la garanzia dei diritti fondamentali e la disponibilità economica che può generare ostacoli al relativo godimento (quali, ad esempio, le liste di attesa alla fruizione delle prestazioni, cfr. Corte Cost. Sentenze n. 455/1990, n. 169/2017 e n. 153/2024). Le amministrazioni pubbliche sono chiamate a gestire questa tensione, cercando di garantire l'effettività dei diritti fondamentali attraverso l'organizzazione e l'erogazione di servizi adeguati, anche in presenza di risorse limitate. Gli ostacoli di natura organizzativa e finanziaria devono essere ragionevoli e solo entro tali limiti non compromettono l'effettività del diritto. Come si è già sottolineato, nella materia [che] ci occupa già la normativa vigente evidenzia che i vincoli organizzativi delineano il profilo di una discrezionalità di tipo tecnico che attiene alla scelta delle concrete modalità di allestimento del sistema di accoglienza e non alla possibilità di non attuarlo. L'ordinamento nazionale e comunitario non giustificano né contemplano manifestazioni di inefficienza amministrativa che si concretizzino nel diniego di riconoscimento della accoglienza per incapienza o insufficienza delle strutture, nel ritardo ingiustificato, irragionevole e sproporzionato o nel riconoscimento di standard di accoglienza non coerenti con quelli fissati a livello comunitario. In altri termini la indisponibilità delle strutture può giustificare solo temporanei e ragionevoli ritardi nel riconoscimento delle misure di accoglienza ai richiedenti **protezione internazionale** che però mai possono superare quella soglia di ragionevole fisiologia che venga a tradursi in un sostanziale diniego delle stesse. In tale senso l'atteggiamento tenuto dall'amministrazione procedente, nel caso in esame, è da ritenersi compatibile con il disposto dell'art. 4, comma 4 del D.Lgs. 142/2015 (che così recita: "l'accesso alle misure di accoglienza e il rilascio del permesso di soggiorno di cui al comma 1, non sono subordinati alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli espressamente richiesti dal presente decreto"). Occorre infatti evidenziare che nel caso di specie l'amministrazione non ha denegato il riconoscimento delle misure di accoglienza ma si è limitata ad evidenziare che il procedimento è in corso e che rispetto alla capacità dei C.A.S. presenti sul territorio (intesi nella loro globalità) vi sono tempi di accesso difficilmente programmabili» (TAR Toscana, Firenze, II, 28 marzo 2025 n. 563).*

In definitiva, questo Tribunale aveva attestato la propria posizione nel senso di dare rilievo (nei giudizi proposti ai sensi dell'art. 117 c.p.a.) alla condotta della P.A. che, in pre-

senza di una temporanea indisponibilità di posti disponibili nelle strutture esistenti, aveva istituito liste di attesa per rendere trasparente la priorità nell'inserimento; ma aveva nel contempo precisato come tale condotta non potesse ritenersi sempre e comunque non lesiva della posizione giuridica dei migranti, risultando "innocua" solo in presenza di tempistiche riconducibili al criterio della ragionevolezza; il TAR aveva altresì specificato che il mero inserimento in una lista di attesa non esimeva comunque l'Amministrazione dell'Interno dalla successiva attività volta alla ricerca di soluzioni che, in tempi per l'appunto ragionevoli, garantissero l'effettività della tutela dei richiedenti **protezione internazionale**, rispetto al conseguimento delle condizioni materiali di assistenza. In altre parole, il ritardo nell'attivazione delle misure di accoglienza integra un ingiustificato diniego delle stesse, ove protratto oltre il limite temporale della ragionevolezza, che costituisce criterio generale dell'azione amministrativa.

10.3.3. Sulle questioni sopra indicate si pronunciava anche il giudice amministrativo di secondo grado.

Il Consiglio di Stato, con riferimento alle note con le quali veniva comunicata ai migranti l'iscrizione in lista di attesa, ne ipotizzava la natura non provvedimentale, affermandone piuttosto la possibile riconducibilità alla categoria degli atti cd. soprassessori, precisando che «*un atto soprassessorio, inteso quale atto con il quale la pubblica amministrazione rinvia ad un accadimento futuro ed incerto nell'an e nel quando il soddisfacimento dell'interesse pretenso fatto valere dal privato, attesa la sua natura di atto meramente interlocutorio e la sua inidoneità a manifestare la volontà dell'amministrazione, non è autonomamente impugnabile e non rende inammissibile l'azione avverso il silenzio (Cons. Stato, Sez. IV, 8 aprile 2019, n. 2265)*», con concessione della tutela cautelare consistente nell'ordine di immediato inserimento del ricorrente in centro di accoglienza (Consiglio di Stato, III, 16 maggio 2025, ordinanza n. 1793, resa nel giudizio diretto a chiedere la sospensione cautelare della sentenza del TAR Toscana n. 563/2015).

Nella stessa ordinanza cautelare emessa nella presente causa, il Consiglio di Stato dichiarava che: «*la misura di accoglienza, per sua natura, non può essere disposta a distanza di oltre un anno dalla sua richiesta (il che avverrebbe se a fronte di una richiesta presentata ad agosto 2024 si dovesse attendere l'esito del giudizio di merito in primo grado), avendo una primaria funzione di tutela immediata della condizione del **richiedente protezione internazionale**, nonché una parallela ed indiretta funzione di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico*» (Consiglio di Stato, III, 27 giugno 2025 ordinanza n. 2364).

Il Giudice amministrativo di appello si indirizzava dunque ad affermare, sia pure nell'interlocutoria e non definitiva sede cautelare, che l'inserimento del migrante in lista di attesa non è di per sé idoneo a definire il procedimento avviato con la richiesta di asilo integrata dalla dichiarazione di indigenza (art. 14 comma 3 D.Lgs. 142/2015), costituendo un mero atto soprassessorio tale da non escludere l'inerzia della P.A., che potrà dirsi cessata solo con l'atto definitivo di immissione nelle strutture di accoglienza. Quanto ai tempi di emissione di tale atto, il Consiglio di Stato evidenziava l'impossibilità di differire *sine die* la definizione del procedimento, attesa la «*primaria funzione di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico*» svolta dalle misure di accoglienza.

10.3.4. In termini più decisi, sulla ricostruzione sistematica della portata delle norme sopra riportate è recentemente intervenuta la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Terza Sezione, 1° agosto 2025, resa nella causa C-97/24, che si è pronunciata sulla problematica, cruciale anche ai fini della definizione della presente controversia, riguardante la po-

sizione dell'Amministrazione dello Stato membro che, dinanzi al **richiedente protezione internazionale**, non disponga di strutture nelle quali poter ricoverare i migranti.

La Corte andava perciò a pronunciarsi sulla seguente questione: *«se il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro, che per varie settimane non abbia garantito l'accesso di un **richiedente protezione internazionale** alle condizioni materiali di accoglienza previste dalla direttiva 2013/33, possa sottrarsi alla sua responsabilità ai sensi del diritto dell'Unione invocando l'esaurimento temporaneo delle capacità di alloggio normalmente disponibili nel suo territorio per i richiedenti **protezione internazionale**, a causa di un afflusso di cittadini di paesi terzi richiedenti **protezione temporanea o internazionale** che, per il suo carattere ingente e improvviso, sarebbe stato imprevedibile e ineluttabile»* (Corte UE, Terza Sezione, 1° agosto 2025, resa nella causa C-97/24).

La soluzione proposta dalla Corte è nel senso di affermare che lo Stato membro, al momento della presentazione dell'istanza di **protezione internazionale** da parte del migrante (e, per quanto concerne la normativa italiana, in difetto di mezzi sufficienti in capo allo stesso), ha l'obbligo di erogare le misure di accoglienza, negando che la temporanea carenza di strutture disponibili ad ospitare il richiedente possa in qualche modo escludere l'antigiuridicità del rifiuto o del differimento eccessivamente protratto dell'ammissione all'accoglienza stessa.

In proposito, la Corte ha infatti affermato che:

(...)

(Corte UE, Terza Sezione, 1° agosto 2025, resa nella causa C-97/24).

10.4. Alla luce della suddetta evoluzione del quadro giurisprudenziale, soprattutto tenendo conto della recente pronuncia della Corte di Giustizia (*che ha il primato nell'interpretazione del diritto europeo e alla quale è demandata la funzione nomofilattica nella ricostruzione dello stesso: art. 267 TFUE*), e considerato che, in virtù dell'art. 117 comma 1 della Costituzione italiana, a fronte di più possibili interpretazioni del diritto interno occorrerà prediligere quella conforme al diritto dell'Unione (che per effetto del medesimo art. 117 comma 1 risulta interpretazione costituzionalmente orientata), questo T.A.R. ritiene che la posizione sinora da esso espressa sulle misure di accoglienza, nei termini sopra indicati, debba necessariamente essere precisata e integrata, nei termini che seguono, essendo finora mancata l'individuazione di un preciso e certo limite temporale di ragionevolezza al cui verificarsi il ritardo nell'attivazione delle misure di accoglienza integra un loro ingiustificato diniego.

10.4.1. In primo luogo, occorre valorizzare le previsioni, presenti sia nella Direttiva (art. 17 comma 1) che nel D.Lgs. 142/2015 (art. 1 comma 2), secondo le quali, inequivocabilmente, il **richiedente protezione internazionale** (che è titolare di apposito permesso di soggiorno che ne legittima la presenza in Italia, e in generale negli stati membri dell'UE, fino al definitivo pronunciamento sulla spettanza dell'asilo), se sprovvisto di mezzi sufficienti a garantirsi una vita dignitosa (art. 17 comma 3 della Direttiva, art. 14 comma 1 D.Lgs. 142/2015), ha titolo ad accedere alle misure di accoglienza sin dal momento della presentazione della domanda di **protezione** (*purché abbia altresì dichiarato il proprio stato di indigenza ex art. 14 D.Lgs. 142/2015*).

In virtù di quanto precisato dalla Corte UE con il recente intervento sopra riportato per stralcio, la circostanza che lo Stato membro si trovi temporaneamente sprovvisto di strutture disponibili per il relativo ricovero non esime l'Amministrazione dalla necessità di far fronte tempestivamente, in tempi ragionevoli, alla richiesta.

Conseguentemente, laddove la PA verifichi, in capo a un migrante, la sussistenza dei due unici requisiti (art. 4 comma 4 D.Lgs. 142/2015) per l'accesso alle misure di accoglienza,

consistenti nell'avvenuta presentazione della domanda di **protezione internazionale** e nella carenza di mezzi di sostentamento, deve erogare misure idonee a garantire le condizioni materiali di assistenza, come definite dalla Direttiva.

L'Italia, tra le possibili modalità considerate dalla Direttiva, ha individuato quale strumento per erogare tali misure esclusivamente il ricovero in strutture dedicate all'accoglienza, dunque l'unico atto soddisfacente e idoneo a tutelare la sfera giuridica del **richiedente** sarà l'inserimento in un centro *ex art. 9 comma 1 o ex art. 11 D.Lgs. 142/2015*.

Non potrà invece considerarsi in alcun modo soddisfacente della posizione giuridica di vantaggio attribuita dall'ordinamento al **richiedente protezione internazionale** il mero inserimento in una lista d'attesa, né tale iscrizione "prenotativa" potrà considerarsi conclusiva del procedimento amministrativo avviato dalla richiesta del migrante (art. 14 D.Lgs. 142/2015), così come non lo è la nota che comunica l'immissione in un siffatto elenco.

10.5. Quanto ai tempi di cui la P.A. potrà disporre per la definizione del procedimento, in assenza di indicazioni in tal senso nell'ambito del D.Lgs. 142/2015 (come anche nella Direttiva) o in altre fonti normative di settore, occorre attingere alla normativa generale prevista dalla L. 241/1990, posto che l'erogazione di misure di accoglienza costituisce comunque, da parte della Prefettura, l'atto conclusivo di un procedimento amministrativo che si avvia con la domanda di asilo integrata dalla dichiarazione di indigenza *ex art. 14 comma 3 D.Lgs. 142/2015* da parte del migrante, e nell'ambito del quale l'Amministrazione dell'Interno dovrà verificare la sussistenza di due presupposti: (i) l'avvenuta presentazione della domanda di **protezione internazionale**, e (ii) la carenza di mezzi di sostentamento; in presenza di entrambi i descritti requisiti, la Prefettura dovrà necessariamente, e in termini vincolati (come emerge dalla su riportata ricostruzione), disporre l'applicazione delle misure.

Tanto precisato sul momento di avvio e sulla fase istruttoria del procedimento, occorre ora individuare il termine entro il quale la P.A. dovrà concludere lo stesso, previa riaffermazione che, in virtù dei principi recati dalla Legge 241/1990 al primo comma dell'art. 2, ogni procedimento amministrativo deve essere concluso entro uno *spatium temporis* prestabilito. In tal senso, *ex plurimis*: «ogni procedimento amministrativo deve avere una massima durata temporale» (Consiglio di Stato, III, 13 settembre 2022 n. 7952, anch'essa in materia di diritto dell'immigrazione).

Orbene, in virtù di quanto statuito dalla legge *de qua*, il termine generale entro il quale il procedimento deve essere concluso è pari a trenta giorni, come indicato dall'art. 2, comma 2, della L. n. 241 del 1990, secondo cui: «nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni».

Il successivo comma 3 del medesimo art. 2 ha inoltre previsto la possibilità che vengano emanate norme regolamentari recanti termini derogatori: «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali».

Infine il quarto comma dell'art. 2 ha stabilito che: «nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili

termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione».

Dovendosi, ai fini della risoluzione della presente controversia, ricostruire sistematicamente la portata delle suddette disposizioni in materia di immigrazione, il Collegio ritiene che, in primo luogo, il comma 4 sopra riportato determini l'inapplicabilità, al settore in esame, del termine generale di trenta giorni fissato dall'art. 2 comma 2, ed anche del termine "aggravato" di novanta giorni che può essere previsto in sede regolamentare ai sensi del comma 3. Invero, come affermato in giurisprudenza, il quarto comma dell'art. 2 rende evidente: *«la chiara volontà del legislatore di disciplinare specificamente ed in modo peculiare le materie concernenti gli stranieri (l'immigrazione e la concessione della cittadinanza italiana) rispetto all'intero sistema dei termini per il procedimento amministrativo previsto dai commi 2 e 3»* (Consiglio di Stato, III, 13 settembre 2022 n. 7952).

Il termine che il Collegio ritiene applicabile al settore dell'immigrazione è costituito da quello di centottantagioni, contemplato dal comma 4. Invero tale disposizione, dopo aver stabilito, in casi eccezionali, la possibilità che venga previsto un termine superiore a novanta giorni ma inferiore ai centottanta giorni in sede regolamentare e per procedimenti di particolare complessità, deroga espressamente a tali limitazioni per i procedimenti relativi all'acquisto della cittadinanza italiana e in generale per tutti quelli riguardanti l'immigrazione (*salvo i casi di espressa previsione di un termine in sede normativa, come ad esempio accade per il rilascio del permesso di soggiorno, per il quale è indicato il termine di sessanta giorni, ai sensi dell'art. 5 comma 9 D.Lgs. 286/1998*). In altre parole, per i procedimenti in materia di immigrazione, il legislatore prevede la possibilità che, con apposito regolamento e senza alcuna limitazione "casistica" né onere motivazionale di sorta, si possa superare il termine di centottantagioni.

Ciò sta a significare, per l'appunto, che il settore della migrazione è sottratto al sistema normativo di cui ai commi 2 e 3, e anche alla prima parte del comma 4. Con riferimento a tale ambito, invero, il legislatore stabilisce unicamente che, in deroga a quanto in precedenza statuito, può fissarsi in sede regolamentare un termine più lungo di centottanta giorni, con ciò ben potendosi desumere che il termine ordinario è per l'appunto quello dei centottanta giorni, applicabile in difetto di disposizioni regolamentari derogatorie. Peraltro, la previsione di un termine base più esteso rispetto a quello ordinario (trenta giorni, comma 2), e anche delle deroghe introducibili mediante regolamento (novanta giorni, comma 3), si appalesa ragionevole, considerato l'elevatissimo numero dei procedimenti che riguardano l'immigrazione, e le risorse necessariamente limitate di cui dispone l'Amministrazione, nonché, con specifico riferimento al procedimento di accesso alle misure di accoglienza, le oggettive necessità organizzative connesse all'approntamento delle strutture ospitanti (reperimento degli immobili utilizzabili a tal scopo, eventuali lavori di ristrutturazione, affidamento della gestione ecc.). Inoltre, il termine massimo per la conclusione dei procedimenti di esame delle domande di **protezione** ammonta a 18 mesi e 33 giorni (art. 27, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25) dal momento di presentazione delle stesse.

La giurisprudenza amministrativa, del resto, si è già espressa in termini coerenti con le conclusioni sopra raggiunte da questo Collegio: *«È certamente vero che per l'introduzione*

delle regole previste dai commi 3 (termine massimo di 90 giorni) e 4 (termine massimo di 180 giorni) occorre l'esercizio del potere regolamentare ivi previsto: il comma 3 prevede che con D.P.C.M. "sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali" ed il comma 4 aggiunge che con D.P.C.M. possono anche essere previsti termini superiori a 90 e inferiori a 180 giorni. Tuttavia, si deve escludere che l'esercizio del potere regolamentare sia necessario per sottrarre i procedimenti in tema di immigrazione e cittadinanza al limite temporale massimo dei 180 giorni: lo stesso articolo 2 ha previsto che per questi procedimenti (e solo loro) l'ordinaria durata possa essere più lunga, da un lato per la loro particolare e intrinseca complessità e dall'altro per il pressoché certo altissimo numero dei procedimenti amministrativi attivati con le istanze degli interessati. D'altra parte, la deroga prevista per questi procedimenti, come già evidenziato, neppure prevede un espresso limite temporale: il comma 4 dell'art. 2 non fissa un termine finale (superiore ai 180 giorni) entro il quale tali procedimenti si devono comunque concludere e nemmeno dispone che il superamento del termine debba essere giustificato nei singoli casi. Ben diversamente, solo il primo periodo del comma 4 sottopone il regime derogatorio ivi disciplinato a stringenti vincoli motivazionali e alla necessità di esplicitare con essi la stretta "indispensabilità" della deroga temporale ai 90 giorni sotto i plurimi profili "della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento". Viceversa, nessun vincolo motivazionale o giustificativo è previsto per i procedimenti riguardanti gli stranieri, nonostante per essi si preveda il superamento anche del tetto massimo dei 180 giorni. Ne consegue che l'ultimo periodo del comma 4, riguardante i soli procedimenti in materia di cittadinanza ed immigrazione, nel non subordinare la sua applicazione a condizioni procedurali espresse e specifiche, ha una immediata e incondizionata portata applicativa, nel senso che non occorre l'emanazione di disposizioni regolamentari affinché si ritenga senz'altro applicabile il termine di 180 giorni per la durata del procedimento. Per le ragioni che precedono, desumibili dalla lettura dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, la Sezione ritiene di ribadire il principio già enunciato con i suoi numerosi precedenti innanzi richiamati, per i quali "l'esclusione della materia dell'immigrazione, di cui all'ultimo periodo del sopra riportato comma 4, riguarda l'intero sistema dei termini per il procedimento amministrativo prevista dai tre commi e a maggior ragione il termine più breve previsto dal comma 2" (per tutte, Cons. Stato, sez. III, -omissis- del 2016)» (Consiglio di Stato, III, 13 settembre 2022 n. 7952).

In considerazione di tutti i predetti argomenti, il Collegio ritiene che debba individuarsi, per la definizione del procedimento diretto alla concessione delle misure di accoglienza, il termine di centottanta giorni, decorrenti dalla domanda di **protezione internazionale** integrata dalla dichiarazione di indigenza del migrante (art. 14 D.Lgs. 142/2015), trascorsi i quali il mancato inserimento in struttura dello straniero integra un'inerzia da parte della PA, tutelabile ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a. configurandosi, nella fattispecie, l'esercizio di un potere pubblicistico vincolato, nella sua finalità, all'erogazione dell'accoglienza ai migranti che abbiano formulato domanda di **protezione** e che siano sprovvisti di mezzi finanziari.

10.4.2. Considerato che l'Amministrazione dell'Interno, vista la pregressa prassi di lasciare i migranti nella lista d'attesa ben oltre il termine sopra indicato, dovrà in esecuzione della presente pronuncia affrontare l'inserimento in accoglienza di un numero presumibilmente considerevole di soggetti che si trovano in tale condizione, il Tribunale ritiene che debba assegnarsi alla P.A., per provvedere alla tempestiva collocazione dei migranti di cui alla lista

predisposta, un termine di novanta giorni, decorrenti dalla pubblicazione della presente sentenza. Ciò, ai sensi e per gli effetti dell'art. 34 comma 1 lettera 'e' c.p.a., e comunque fermo restando che, per tutte le domande che perverranno in seguito alla pubblicazione del presente provvedimento, il termine di centottanta giorni per l'inserimento effettivo in struttura decorrerà dalla data di presentazione della domanda di **protezione internazionale** con dichiarazione di indigenza.

10.5. In virtù delle considerazioni che precedono la nota inviata dalla Prefettura di Siena ai ricorrenti odierni, con la quale si affermava che *«l'eventuale inserimento degli interessati nel circuito dell'accoglienza resta subordinato comunque alla presenza di posti disponibili nei centri di accoglienza della Provincia di Siena, tenuto conto che, ad oggi, non risulta possibile specificare una tempistica certa in considerazione di una serie di elementi fattuali»*, è illegittima e deve essere annullata.

Invero, avendo la P.A. accertato la spettanza delle misure ai tre ricorrenti succitati (richiedenti la **protezione internazionale** e privi di mezzi), avrebbe dovuto, entro centottanta giorni dalla domanda di asilo con dichiarazione di indigenza, inserirli in una struttura di accoglienza.

10.5.1. Peraltro, in via meramente tuzioristica, l'illegittimità della condotta serbata dalla P.A. si evidenzia anche sotto ulteriore profilo. Invero, l'art. 11 D.Lgs. 142/2015 pone a disposizione delle Prefetture numerosi strumenti, anche di carattere straordinario, per fare fronte alle accresciute esigenze di accoglienza e all'insufficienza delle strutture esistenti, che però la Prefettura di Siena non pare avere utilizzato appieno, come correttamente deducono le parti ricorrenti.

In particolare, e a titolo meramente esemplificativo, non si sono attivate le misure di affidamento diretto ex d.l. 451/1995, cui è consentito ricorrere ai sensi dell'art. 11 comma 2 D.Lgs. 142/2015 nei casi di estrema urgenza (nella relazione depositata in sede istruttoria la Prefettura fa infatti riferimento a gare indette nel 2024 e ancora in corso). Nemmeno si è provveduto, come pur previsto dal medesimo secondo comma dell'art. 11 sempre per i casi di estrema urgenza, a derogare ai parametri di capienza dei C.A.S. nella misura massima del doppio della capienza originaria, con individuazione delle modalità di attuazione ad opera di un'apposita commissione tecnica nominata dallo stesso prefetto ex art. 11 comma 2 (lo strumento parrebbe esser stato attivato dalla Prefettura di Siena solo nella misura del 50% dell'aumento di capienza, come si evince dalla relazione depositata a seguito dell'ordinanza istruttoria del Tribunale), né ha fatto ricorso alle peculiari strutture (introdotte dall'art. 5 *bis* comma 4 D.L. 10 marzo 2023 n. 20, convertito in L. 5 maggio 2023 n. 50) contemplate dall'art. 11 comma 2 *bis* D.Lgs. 142/2015. Nel contempo, non risultano segnalazioni del Prefetto di Siena ai soggetti deputati al coordinamento nazionale, regionale o territoriale dell'assistenza ex art. 16 D.Lgs. 142/2015; né sembra essere stata avviata alcuna interlocuzione con le Autorità nazionali onde verificare la disponibilità di posti liberi in altri luoghi.

Nel contempo la Prefettura, pur ormai da anni in una condizione di sofferenza sotto il profilo dell'accoglienza, come dalla stessa a più riprese segnalato nei provvedimenti impugnati e nella relazione istruttoria qui depositata, non risulta aver interloquuto con il Commissario delegato nominato il 16 aprile 2023 (ordinanza del Capo del Dipartimento della **protezione** civile n. 984 del 16 aprile 2023) per la gestione dello stato di emergenza nazionale dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2023, in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte del Mediterraneo.

10.6. In definitiva, in conseguenza di quanto stabilito ai precedenti punti, il decreto del

Prefetto di Siena in data 14 gennaio 2025, con cui si individuano le modalità di formazione della lista di attesa per l'accesso ai CAS (*in disparte quanto verrà precisato nel prosieguo della presente trattazione sui singoli criteri preferenziali e di postergazione, che come si vedrà solo in parte risultano legittimi*) rimane in vigore nei limiti sopra descritti (permanenza nella lista, per i richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza, per non più di centottanta giorni dalla domanda di **protezione internazionale**, e di novanta giorni dalla pubblicazione della presente sentenza per le istanze già acquisite e non soddisfatte nel termine di 180 giorni dalla loro presentazione).

(...)

12. In definitiva il ricorso, siccome parzialmente fondato, va accolto *in parte qua*, con conseguente annullamento della nota prefettizia del 14 marzo 2025, impugnata dai singoli migranti, e con l'annullamento del decreto prefettizio del 14 gennaio 2025 gravato da tutti i soggetti ricorrenti nelle parti in cui: (a) esclude che la Prefettura, dopo la compilazione della cd. lista d'attesa, resti obbligata ad erogare materialmente e prontamente le misure di accoglienza in favore di tutti i migranti aventi titolo (richiedenti la **protezione internazionale** e privi di mezzi, siano o meno dublinanti) dal momento della presentazione della domanda di **protezione**, e comunque entro un termine ragionevole che non potrà protrarsi oltre centottanta giorni dalla domanda medesima (ma con applicazione del termine di novanta giorni dalla pubblicazione della presente sentenza in sede di prima attuazione, ai sensi dell'art. 34 comma 1 lettera 'e' c.p.a., con riferimento alle domande d'inserimento ancora pendenti e non soddisfatte entro il termine di 180 giorni dalla loro presentazione); b) prevede, nella formazione della succitata lista d'attesa, la postergazione dei migranti assoggettati alla cd. "procedura Dublino". Il ricorso va invece respinto nelle altre parti.

(...)

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, per le ragioni e nei sensi indicati in motivazione e annulla *in parte qua* (si veda il punto 11 della parte narrativa) il decreto del Prefetto di Siena del 14 gennaio 2025, nonché la nota PEC della Prefettura di Siena in data 14 marzo 2025, diretta ai ricorrenti -omissis- e -omissis-.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

(...)

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2025.