

**La Corte di Giustizia si pronuncia in tema di verifica da parte del giudice nazionale della legittimità di una misura di trattenimento adottata nei confronti di un cittadino straniero  
(CGUE, Grande Sezione, 8 novembre 2022, C-704/20 e C-39/21)**

L'articolo 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, l'articolo 9, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e l'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, in combinato disposto con gli articoli 6 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che: il controllo, da parte di un'autorità giudiziaria, del rispetto dei presupposti di legittimità, derivanti dal diritto dell'Unione, del trattenimento di un cittadino di un paese terzo deve condurre tale autorità a rilevare d'ufficio, in base agli elementi del fascicolo portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti durante il procedimento contraddittorio dinanzi a essa, l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità non dedotto dall'interessato.

\*\*\*

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)  
8 novembre 2022 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Trattenimento di cittadini di paesi terzi – Diritto fondamentale alla libertà – Articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Presupposti di legittimità del trattenimento – Direttiva 2008/115/CE – Articolo 15 – Direttiva 2013/33/UE – Articolo 9 – Regolamento (UE) n. 604/2013 – Articolo 28 – Controllo della legittimità di un trattenimento e del mantenimento di una misura di trattenimento – Esame d'ufficio – Diritto fondamentale a un ricorso giurisdizionale effettivo – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali»

Nelle cause riunite C-704/20 e C-39/21,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi) e dal rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch, Paesi Bassi), con

decisioni, rispettivamente, del 23 dicembre 2020 e del 26 gennaio 2021, pervenute in cancelleria il 23 dicembre 2020 e il 26 gennaio 2021, nei procedimenti

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

contro

**C,**

**B (C-704/20),**

e

**X**

contro

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21),**

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (relatore), E. Regan e L.S. Rossi, presidenti di sezione, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, M. Gavalec, Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: J. Richard de la Tour

cancelliere: M. Ferreira, amministratrice principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 1° marzo 2022,

considerate le osservazioni presentate:

- per C e B, da P.H. Hillen, advocaat;
- per X, da C.F. Wassenaar, advocaat;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e P. Huurnink, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da A. Azéma, C. Cattabriga e M.G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 giugno 2022,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 15 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU 2008, L 348, pag. 98), degli articoli 9 e 21 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), nonché degli articoli 6 e 28 del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU 2013, L 180, pag. 31), in combinato disposto con gli articoli 6, 24 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tali domande sono state proposte nell'ambito di controversie tra, da un lato, B, C e X, cittadini di paesi terzi, e, dall'altro, lo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza, Paesi Bassi; in prosieguo: il «Segretario di Stato»), relativamente alla legittimità di misure di trattenimento riguardanti le tre persone suddette.

**Contesto normativo**

*Diritto dell'Unione*

*Direttiva 2008/115*

3 L'articolo 1 della direttiva 2008/115, intitolato «Oggetto», prevede quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto [dell'Unione] e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo».

4 L'articolo 3 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

(...)

9) “persone vulnerabili”: i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, le famiglie monoparentali con figli minori e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale».

5 L'articolo 4 di detta direttiva, intitolato «Disposizioni più favorevoli», al suo paragrafo 3 prevede quanto segue:

«La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli alle persone cui si applica, purché compatibili con le norme in essa stabilite».

6 L'articolo 15 della medesima direttiva 2008/115, intitolato «Trattenimento», così dispone:

«1. Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando:

a) sussiste un rischio di fuga o

b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento.

Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.

2. Il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie.

Il trattenimento è disposto per iscritto ed è motivato in fatto e in diritto.

Quando il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative, gli Stati membri:

a) prevedono un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso,

b) oppure accordano al cittadino di un paese terzo interessato il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento. In tal caso gli Stati membri informano immediatamente il cittadino del paese terzo in merito alla possibilità di presentare tale ricorso.

Il cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente se il trattenimento non è legittimo.

3. In ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria.

4. Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata.

5. Il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al paragrafo 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito. Ciascuno Stato membro stabilisce un periodo limitato di trattenimento, che non può superare i sei mesi.

6. Gli Stati membri non possono prolungare il periodo di cui al paragrafo 5, salvo per un periodo limitato non superiore ad altri dodici mesi conformemente alla legislazione nazionale nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa:

- a) della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, o
- b) dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi».

*Direttiva 2013/33*

7 L'articolo 1 della direttiva 2013/33, intitolato «Scopo», prevede quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (...) negli Stati membri».

8 L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Definizioni», è così formulato:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

h) "trattenimento", il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione».

9 L'articolo 8 di detta direttiva, intitolato «Trattenimento», così recita:

«1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale [GU 2013, L 180, pag. 60].

2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive.

3. Un richiedente può essere trattenuto soltanto:

- a) per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;
- b) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente;
- c) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio;
- d) quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della [direttiva 2008/115], al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio;
- e) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico;
- f) conformemente all'articolo 28 del [regolamento n. 604/2013].

I motivi di trattenimento sono specificati nel diritto nazionale.

4. Gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato».

10 L'articolo 9 della medesima direttiva, intitolato «Garanzie per i richiedenti trattenuti», così dispone:

«1. Un richiedente è trattenuto solo per un periodo il più breve possibile ed è mantenuto in stato di trattenimento soltanto fintantoché sussistono i motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3.

Gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sono espletati con la debita diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente non giustificano un prolungamento del trattenimento.

2. Il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa.

3. Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. Se effettuata d'ufficio, tale verifica è disposta il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento stesso. Se effettuata su domanda del richiedente, è disposta il più rapidamente possibile dopo l'avvio del relativo procedimento. A tal fine, gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale il termine entro il quale effettuare la verifica in sede giudiziaria d'ufficio e/o su domanda del richiedente.

Se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente.

4. I richiedenti trattenuti sono informati immediatamente per iscritto, in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, delle ragioni del trattenimento e delle procedure previste dal diritto nazionale per contestare il provvedimento di trattenimento, nonché della possibilità di accesso gratuito all'assistenza e/o alla rappresentanza legali.

5. Il provvedimento di trattenimento è riesaminato da un'autorità giurisdizionale a intervalli ragionevoli, d'ufficio e/o su richiesta del richiedente in questione, in particolare nel caso di periodi di trattenimento prolungati, qualora si verificano circostanze o emergano nuove informazioni che possano mettere in discussione la legittimità del trattenimento.

6. Nei casi di verifica in sede giudiziaria del provvedimento di trattenimento di cui al paragrafo 3, gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti abbiano accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali. Ciò comprende, come minimo, la preparazione dei documenti procedurali necessari e la partecipazione all'udienza dinanzi alle autorità giurisdizionali a nome del richiedente. (...)».

11 L'articolo 21 della direttiva 2013/33, intitolato «Principio generale», prevede quanto segue:

«Nelle misure nazionali di attuazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili quali i minori (...)».

*Regolamento n. 604/2013*

12 L'articolo 1 del regolamento n. 604/2013, intitolato «Oggetto», così dispone:

«Il presente regolamento stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (...)».

13 L'articolo 6 di tale regolamento, intitolato «Garanzie per i minori», al suo paragrafo 1 prevede quanto segue:

«L'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, di tutte le procedure previste dal presente regolamento».

14 Ai sensi dell'articolo 28 di detto regolamento, intitolato «Trattenimento»:

«1. Gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo motivo che sia oggetto della procedura stabilita dal presente regolamento.

2. Ove sussista un rischio notevole di fuga, gli Stati membri possono trattenere l'interessato al fine di assicurare le procedure di trasferimento a norma del presente regolamento, sulla base di una valutazione caso per caso e solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive.

3. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile e non supera il tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi previsti da espletare con la dovuta diligenza per eseguire il trasferimento a norma del presente regolamento.

Qualora una persona sia trattenuta a norma del presente articolo, il periodo per presentare una richiesta di presa o di ripresa in carico non può superare un mese dalla presentazione della domanda. Lo Stato membro che esegue la procedura a norma del presente regolamento chiede una risposta urgente in tali casi. Tale risposta è fornita entro due settimane dal ricevimento della richiesta. L'assenza di risposta entro due settimane equivale all'accettazione della richiesta e comporta l'obbligo di prendere in carico o di riprendere in carico la persona, compreso l'obbligo di adottare disposizioni appropriate all'arrivo della stessa.

Qualora una persona sia trattenuta a norma del presente articolo, il trasferimento di tale persona dallo Stato membro richiedente verso lo Stato membro competente deve avvenire non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro sei settimane dall'accettazione implicita o esplicita della richiesta da parte di un altro Stato membro di prendere o di riprendere in carico l'interessato (...).

Quando lo Stato membro richiedente non rispetta i termini per la presentazione di una richiesta di presa o ripresa in carico o qualora il trasferimento non avvenga entro il termine di sei settimane di cui al terzo comma, la persona non è più trattenuta. (...)

4. Per quanto riguarda le condizioni per il trattenimento delle persone e le garanzie applicabili alle persone trattenute, al fine di assicurare le procedure di trasferimento verso lo Stato membro competente, si applicano gli articoli 9, 10 e 11 della [direttiva 2013/33]».

#### ***Diritto dei Paesi Bassi***

*Vw*

15 L'articolo 59, paragrafo 1, lettera a), della wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (legge sugli stranieri del 2000), del 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n. 495), come modificata con decorrenza dal 31 dicembre 2011 ai fini della trasposizione della direttiva 2008/115 nel diritto dei Paesi Bassi (in prosieguo: la «Vw»), stabilisce che, se l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale lo richiedano, lo straniero il cui soggiorno non sia regolare può essere posto dal Segretario di Stato in stato di trattenimento, ai fini del suo allontanamento dal territorio dei Paesi Bassi.

16 L'articolo 59a della Vw prevede che i cittadini stranieri cui è applicabile il regolamento n. 604/2013 possono, nel rispetto dell'articolo 28 di tale regolamento, essere trattenuti ai fini del loro trasferimento verso lo Stato membro competente per l'esame della loro domanda di protezione internazionale presentata nel territorio dei Paesi Bassi.

17 L'articolo 59b della Vw dispone che determinati cittadini stranieri che hanno richiesto un permesso di soggiorno possono essere trattenuti se tale misura è necessaria per stabilire l'identità o la cittadinanza del richiedente o per definire altri elementi necessari per valutare la domanda, in particolare, se sussiste il rischio che egli si renda irreperibile.

18 L'articolo 91, paragrafo 2, della Vw così recita:

«Se il [Raad van State (Consiglio di Stato), in sede d'appello] ritiene che una censura invocata non possa giustificare l'annullamento, può limitarsi a tale valutazione nella motivazione della propria decisione».

19 L'articolo 94 della Vw è formulato come segue:

«1. A seguito dell'adozione di una decisione che comporta una misura privativa della libertà prevista agli articoli (...) 59, 59a e 59b, il [Segretario di Stato] ne informa il [tribunale competente] entro ventotto giorni a decorrere dalla notifica di detta decisione, salvo che il cittadino straniero abbia, egli stesso, già presentato ricorso. Con la comunicazione al tribunale, si considera che il cittadino straniero abbia presentato ricorso avverso la decisione che dispone una misura privativa della libertà. Il ricorso è diretto anche all'ottenimento di un indennizzo.

(...)

4. Il tribunale fissa immediatamente la data della trattazione in udienza. L'udienza si tiene entro quattordici giorni dal ricevimento del ricorso o della comunicazione. (...)

(...)

6. Qualora reputi che l'applicazione o l'esecuzione della misura di cui trattasi sia contraria alla presente legge o qualora ritenga, previo bilanciamento dell'insieme degli interessi coinvolti, che tale misura non sia giustificata, il tribunale adito accoglie il ricorso. In questo caso, il tribunale ordina la revoca della misura o la modifica delle sue modalità di applicazione.

(...))».

*Awb*

20 L'articolo 8:69 della wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [legge recante le norme generali del diritto amministrativo (legge generale in materia di diritto amministrativo)], del 4 giugno 1992 (Stb. 1992, n. 315), nella versione applicabile ai procedimenti principali (in prosieguo: l'«Awb»), prevede quanto segue:

«1. Il giudice adito si pronuncia sulla base del ricorso, dei documenti presentati, dell'istruttoria e della trattazione della causa in udienza.

2. Il giudice è tenuto a integrare d'ufficio i motivi di diritto.

3. Il giudice può integrare d'ufficio i fatti».

21 Ai sensi dell'articolo 8:77 dell'Awb:

«1. La decisione scritta indica:

(...)

b. i motivi della decisione,

(...))».

### **Procedimenti principali e questioni pregiudiziali**

#### ***Procedimenti riguardanti B e C (C-704/20)***

22 B, cittadino algerino, manifestava la sua intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale nei Paesi Bassi. Con decisione del 3 giugno 2019 il Segretario di Stato lo poneva in stato di trattenimento in forza dell'articolo 59b della Vw, al fine di accertare la sua identità e di stabilire gli elementi necessari alla valutazione di tale domanda.

23 B proponeva ricorso avverso detta decisione dinanzi al rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch, Paesi Bassi).

24 Con sentenza del 18 giugno 2019 tale tribunale, senza pronunciarsi sui motivi dedotti a fondamento del ricorso in parola, accoglieva quest'ultimo sulla base del motivo, non invocato da B, che il Segretario di Stato non aveva agito con tutta la diligenza richiesta. Il suddetto tribunale

disponeva, pertanto, la revoca della misura di trattenimento applicata a B e accordava un indennizzo all'interessato.

25 C è un cittadino della Sierra Leone. Con decisione del 5 giugno 2019 il Segretario di Stato lo poneva in stato di trattenimento sulla base dell'articolo 59a della Vw, ai fini del suo trasferimento verso l'Italia in applicazione del regolamento n. 604/2013.

26 C proponeva ricorso avverso detta decisione dinanzi al rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch).

27 Con sentenza del 19 giugno 2019 tale tribunale respingeva in quanto infondati i motivi dedotti da C, ma accoglieva il ricorso di cui trattasi con la motivazione che il Segretario di Stato non aveva organizzato il trasferimento dell'interessato verso l'Italia con tutta la diligenza richiesta. Il suddetto tribunale disponeva, pertanto, la revoca della misura di trattenimento applicata a C e accordava un indennizzo allo stesso.

28 Il Segretario di Stato proponeva appello avverso le sentenze citate ai punti 24 e 27 della presente sentenza dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi). Quest'ultimo desidera che la Corte si pronunci sulla tesi sostenuta da B e C, nonché da taluni organi giurisdizionali dei Paesi Bassi, secondo la quale il diritto dell'Unione impone ai giudici di esaminare d'ufficio tutti i presupposti che una misura di trattenimento deve soddisfare per essere legittima.

29 Per quanto riguarda specificamente il diritto dell'Unione, il giudice del rinvio constata, anzitutto, che B e C soggiornavano regolarmente nei Paesi Bassi al momento del trattenimento. Pur ritenendo, di conseguenza, che le norme rilevanti in materia di trattenimento siano, nel caso di specie, quelle contenute nella direttiva 2013/33 e nel regolamento n. 604/2013, tale giudice chiede che, nell'ambito dell'esame della questione sollevata, si tenga altresì conto della direttiva 2008/115.

30 Detto giudice illustra, inoltre, che tutte le ipotesi di trattenimento previste da tali strumenti del diritto dell'Unione rientrano, nei Paesi Bassi, nell'ambito del diritto processuale amministrativo, il quale, in linea di principio, non autorizza i giudici dei Paesi Bassi a esaminare, d'ufficio, se la misura di trattenimento di cui trattasi soddisfi i presupposti di legittimità la cui violazione non sia stata invocata dall'interessato. La sola eccezione a tale principio riguarderebbe il controllo del rispetto delle norme di ordine pubblico, come quelle in materia di competenza e di accesso alla giustizia.

31 Il giudice del rinvio rileva che i presupposti di legittimità di una misura di trattenimento nei confronti di un cittadino di un paese terzo sono numerosi. Essi riguarderebbero, in particolare, il fermo dell'interessato, la verifica dell'identità, della cittadinanza e del diritto di soggiorno dello stesso, il diritto dell'interessato all'assistenza consolare, giuridica e linguistica, i diritti della difesa dello stesso, l'esistenza di un rischio di fuga o di sottrazione ai controlli, la prospettiva di un allontanamento o di un trasferimento dell'interessato, la diligenza dimostrata dal Segretario di Stato, la firma e la data dell'adozione della misura di trattenimento di cui trattasi, nonché la questione della conformità della misura di trattenimento in parola al principio di proporzionalità.

32 Tale giudice ritiene che dal diritto dell'Unione non derivi un obbligo di esaminare d'ufficio tutti i suddetti presupposti di legittimità. Dalla sentenza del 7 giugno 2007, van der Weerd e a. (da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318), emergerebbe che il diritto dell'Unione non obbliga il giudice a verificare d'ufficio, nell'ambito di un procedimento relativo alla legittimità di un atto amministrativo, il rispetto delle norme di tale diritto, salvo che queste ultime occupino, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, una posizione comparabile alle norme di ordine pubblico o che sia impossibile per le parti invocare un motivo vertente sulla violazione di detto diritto nel procedimento di cui trattasi. Orbene, secondo il citato giudice, i presupposti in materia di trattenimento non hanno lo stesso rango delle norme nazionali di ordine pubblico e, nei Paesi Bassi,

è possibile per un cittadino straniero dedurre motivi vertenti sulla violazione dei presupposti di legittimità della misura di trattenimento che gli è stata applicata.

33 In forza del principio dell'autonomia procedurale, gli Stati membri potrebbero vietare ai giudici nazionali di dedurre, d'ufficio, fatti o motivi nell'ambito del controllo giurisdizionale delle misure di trattenimento adottate nei confronti di cittadini di paesi terzi.

34 Tale divieto non violerebbe il principio di effettività, considerato che i cittadini di paesi terzi in parola hanno un accesso rapido e gratuito alla giustizia e possono invocare tutti i motivi che desiderano.

35 Detto divieto non violerebbe neppure il principio di equivalenza. In proposito, il giudice del rinvio rileva che la sua interpretazione della portata dell'articolo 8:69, paragrafi 2 e 3, dell'Awb riguarda tutti i procedimenti amministrativi, e non specificamente quelli relativi a misure di trattenimento. Secondo tale interpretazione, il paragrafo 2 dell'articolo summenzionato implicherebbe che il giudice debba tradurre in termini giuridici i motivi dedotti dalla persona sottoposta a giudizio e il paragrafo 3 dell'articolo in parola significherebbe che il giudice può non limitarsi ai fatti quali presentati dalle parti. Le parti sarebbero tuttavia tenute a produrre un principio di prova e il giudice può, successivamente, tentare di integrare tale prova, ad esempio citando testimoni.

36 Il giudice del rinvio aggiunge che le garanzie specificamente previste in materia di trattenimento dalla direttiva 2008/115, dalla direttiva 2013/33 e dal regolamento n. 604/2013 sono state attuate dal legislatore dei Paesi Bassi, in particolare attraverso l'articolo 94 della Vw. Infatti, tale disposizione assicurerebbe che ogni misura di trattenimento sia sottoposta al sindacato giurisdizionale.

37 In tali circostanze il Raad van State (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre la Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'articolo 15, secondo paragrafo, della [direttiva 2008/115] e l'articolo 9 della [direttiva 2013/33], in combinato disposto con l'articolo 6 della [Carta], obblighi a una verifica d'ufficio nel senso che il giudice è tenuto a valutare di propria iniziativa (ex officio) se siano soddisfatte tutte le condizioni per il trattenimento, comprese quelle di cui lo straniero non ha contestato che fossero soddisfatte, pur avendone la possibilità».

***Procedimento riguardante X (C-39/21)***

38 X è un cittadino marocchino, nato nel 1973. Con decisione del 1° novembre 2020 il Segretario di Stato l'ha posto in stato di trattenimento sulla base dell'articolo 59, paragrafo 1, lettera a), della Vw, che fa parte delle disposizioni con cui la direttiva 2008/115 è stata trasposta nel diritto dei Paesi Bassi. Tale misura di trattenimento sarebbe stata giustificata dalla protezione dell'ordine pubblico, poiché sarebbe sussistito il rischio che X si sottraesse ai controlli e ostacolasse il proprio allontanamento.

39 Con sentenza del 14 dicembre 2020 il rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch), ha respinto il ricorso proposto da X avverso detta misura di trattenimento.

40 L'8 gennaio 2021 X ha presentato dinanzi al rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch) un ricorso avverso il mantenimento della medesima misura di trattenimento. A sostegno del suo ricorso, egli ha eccepito l'assenza di prospettive di allontanamento entro un termine ragionevole.

41 Il giudice del rinvio precisa di dover valutare la legittimità di tale mantenimento solo rispetto al periodo che decorre dall'8 dicembre 2020. Infatti, la legittimità del trattenimento di X durante il periodo anteriore a tale data sarebbe stata valutata nella sua sentenza del 14 dicembre 2020.

42 Il suddetto giudice chiede chiarimenti per quanto riguarda i requisiti, derivanti dal diritto dell'Unione, relativi all'intensità del controllo giurisdizionale della legittimità delle misure di trattenimento.

43 A tal riguardo, il citato giudice afferma che i ricorsi proposti da cittadini di paesi terzi avverso misure di trattenimento adottate dal Segretario di Stato rientrano nell'ambito di applicazione del diritto amministrativo dei Paesi Bassi e che l'articolo 8:69, paragrafo 1, dell'Awb impone ai giudici investiti di siffatti ricorsi di pronunciarsi sulla base dei ricorsi in parola, dei documenti presentati, dell'istruttoria e della trattazione della causa in udienza.

44 Una simile norma sarebbe, in effetti, temperata dai paragrafi 2 e 3 di tale articolo, ai sensi dei quali il giudice integra d'ufficio i motivi di diritto e può integrare d'ufficio i fatti. Il Raad van State (Consiglio di Stato) avrebbe, tuttavia, adottato un'interpretazione particolarmente restrittiva di tali paragrafi, secondo la quale l'unico potere di esame d'ufficio di cui godono i giudici consiste nel controllare il rispetto delle norme relative alla competenza, all'accesso alla giustizia e al diritto a un equo processo. Pertanto, nell'ambito dell'esame nel merito della legittimità di una misura di trattenimento, sarebbe vietato ai giudici rilevare d'ufficio elementi di diritto o di fatto. Siffatto divieto si applicherebbe anche quando l'interessato è una persona vulnerabile, come un minore.

45 Il giudice del rinvio afferma che, nei casi in cui il giudice investito di un ricorso proposto avverso una misura di trattenimento rilevi comunque, d'ufficio, elementi di diritto o di fatto, il Segretario di Stato interpone sistematicamente appello della relativa sentenza dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato) e ottiene sempre l'accoglimento della sua impugnazione.

46 Il giudice del rinvio specifica che, nel caso di specie, esso dispone, per il periodo decorrente dall'8 dicembre 2020, di un verbale di colloquio di mezza pagina e di una relazione di controllo, recante la data dell'8 gennaio 2021, in forma di un formulario che riporta le misure concrete che le autorità dei Paesi Bassi hanno adottato per procedere all'allontanamento dell'interessato.

47 Tale giudice ritiene che sia impossibile desumere da un fascicolo così sommario tutti i fatti rilevanti per valutare la legittimità del mantenimento della misura di trattenimento di cui trattasi. Il giudice del rinvio illustra che, nel procedimento principale, esso si chiede in particolare se le autorità dei Paesi Bassi abbiano debitamente esaminato la possibilità di applicare una misura meno coercitiva. Esso desidera altresì sapere quali servizi esistono nel centro di trattenimento per aiutare X ad affrontare la dipendenza patologica di cui soffre e che ha menzionato nel suo ricorso.

48 Non essendo autorizzato a esaminare, d'ufficio, siffatti elementi, il giudice del rinvio ritiene di essere privato della possibilità di valutare la legittimità del mantenimento della misura di trattenimento di cui trattasi alla luce di tutti gli elementi rilevanti. Una situazione del genere potrebbe essere considerata incompatibile con il diritto fondamentale a un ricorso effettivo sancito all'articolo 47 della Carta, tanto più che non sarebbe possibile proporre appello avverso le sentenze relative al mantenimento delle misure di trattenimento. A parere di tale giudice, affinché la tutela giurisdizionale sia effettiva nell'ambito di questa tipologia di procedimenti, occorre che il giudice adito sia in grado di garantire pienamente il rispetto del diritto fondamentale alla libertà, sancito all'articolo 6 della Carta.

49 Il suddetto giudice evidenzia altresì che, per quanto concerne l'obbligo di motivazione stabilito all'articolo 8:77, paragrafo 1, lettera b), dell'Awb, è prevista un'eccezione all'articolo 91, paragrafo 2, della Vw, nel senso che il Raad van State (Consiglio di Stato), quando si pronuncia in appello

relativamente alle sentenze aventi ad oggetto un trattenimento, può utilizzare una motivazione in forma abbreviata, che si limiti essenzialmente a indicare che l'interessato non ha sollevato censure fondate.

50 A parere del giudice del rinvio, una siffatta eccezione priva gli interessati del loro diritto a un ricorso effettivo. L'articolo 47 della Carta dovrebbe, a suo avviso, essere interpretato nel senso che l'accesso alla giustizia, nella materia del diritto degli stranieri, comprende anche il diritto a una decisione motivata nel merito dell'organo giurisdizionale che si pronuncia in secondo e ultimo grado.

51 In tali circostanze il rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, in considerazione dell'articolo 47 della Carta, in combinato disposto con gli articoli 6 e 53 della medesima e alla luce dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), della [direttiva 2008/115], dell'articolo 9, paragrafo 3, della [direttiva 2013/33] e dell'articolo 28, paragrafo 4, del [regolamento n. 604/2013], sia consentito agli Stati membri istituire il procedimento giurisdizionale con cui ci si può opporre alla [detenzione amministrativa] per gli stranieri inflitta dalle autorità in modo tale che al giudice adito è fatto divieto di esaminare e valutare d'ufficio tutti gli aspetti della legittimità della [detenzione amministrativa] e, in caso di constatazione d'ufficio dell'illegittimità della [detenzione amministrativa], di porre immediatamente fine a detta [detenzione amministrativa] e disporre l'immediato rilascio dello straniero. Qualora la Corte dichiari un simile regime nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione, se ciò comporti anche che, ove lo straniero chieda al giudice di essere rimesso in libertà, detto giudice sia sempre obbligato a esaminare e valutare d'ufficio, attivamente e in modo approfondito, tutti i fatti e gli elementi rilevanti della legittimità della [detenzione amministrativa] di cui trattasi.

2) Se, in considerazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, in combinato disposto con l'articolo 3, punto 9, della direttiva 2008/115, l'articolo 21 della [direttiva 2013/33] e l'articolo 6 del [regolamento n. 604/2013], la risposta alla prima questione sia differente nel caso in cui lo straniero [posto in stato di detenzione amministrativa] dalle autorità di cui trattasi sia minorenne.

3) Se dal diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, sancito all'articolo 47 della Carta, in combinato disposto con gli articoli 6 e 53 della medesima e alla luce dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera b), della [direttiva 2008/115], dell'articolo 9, paragrafo 3, della [direttiva 2013/33] e dell'articolo 28, paragrafo 4, del [regolamento n. 604/2013], discenda che il giudice adito, in ogni istanza, laddove lo straniero chieda a detto giudice di disporre la cessazione della misura di trattenimento a lui applicata e di rimetterlo in libertà, tale giudice debba fornire una solida motivazione nel merito di ogni decisione su detta domanda se per il resto il ricorso giurisdizionale è organizzato secondo le modalità previste in questo Stato membro. Qualora la Corte consideri incompatibile con il diritto dell'Unione una prassi giurisdizionale nazionale in cui il giudice, in seconda e dunque ultima istanza, possa limitarsi ad adottare una decisione senza alcuna motivazione nel merito, dato il modo in cui detto ricorso giurisdizionale per il resto è organizzato nello Stato membro di cui trattasi, se ciò comporti che detta facoltà debba considerarsi incompatibile con il diritto dell'Unione anche per il giudice che decide in seconda e dunque in ultima istanza in materia di asilo e di cause ordinarie relative a stranieri, in considerazione della vulnerabilità dello straniero, dell'interesse considerevole nei procedimenti in materia di immigrazione e della constatazione che tali procedimenti, in deroga a tutti gli altri procedimenti amministrativi, per quanto riguarda la tutela giurisdizionale prevedono per lo straniero le stesse deboli garanzie

procedurali previste dalla procedura di trattenimento. Se, in considerazione dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, la risposta a dette questioni sia diversa qualora lo straniero che presenta ricorso avverso una decisione delle autorità in materia di stranieri sia minorenne».

### **Procedimento dinanzi alla Corte**

52 Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, un rinvio pregiudiziale che sollevi una o più questioni relative ai settori rientranti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia può essere trattato, su domanda del giudice del rinvio o, in via eccezionale, d'ufficio, con procedimento pregiudiziale d'urgenza.

53 Nella causa C-39/21, dal momento che X era trattenuto e, pertanto, privato della sua libertà alla data di presentazione della domanda di pronuncia pregiudiziale del rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch), tale giudice ha chiesto l'applicazione del suddetto procedimento.

54 Il 25 febbraio 2021 la Quinta Sezione della Corte ha deciso, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, di accogliere tale domanda di applicazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza nella causa C-39/21.

55 Stante la parziale connessione delle cause C-704/20 e C-39/21, essa ha deciso, d'ufficio, di applicare tale procedimento anche nella causa C-704/20.

56 La Sezione in parola ha, inoltre, deciso di rinviare tali cause dinanzi alla Corte affinché fossero attribuite alla Grande Sezione.

57 Le citate cause sono altresì state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.

58 Il 31 marzo 2021 il rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch) ha comunicato alla Corte di aver posto fine al trattenimento di X con decisione interlocutoria del 26 marzo 2021.

59 In considerazione di tale informazione, la Corte ha constatato che i presupposti previsti per l'applicazione del procedimento pregiudiziale d'urgenza non erano più soddisfatti e ha deciso che le cause C-704/20 e C-39/21 dovevano essere trattate secondo il procedimento ordinario.

60 Il rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch) ha, successivamente, informato la Corte di aver concesso, con decisione del 26 aprile 2021, un indennizzo a X con la motivazione che il trattenimento di quest'ultimo era stato illegale e gli aveva causato un danno. Tuttavia, in attesa delle risposte della Corte alle sue questioni pregiudiziali, il giudice di cui trattasi ha riservato la decisione sulla questione se X possa beneficiare di un indennizzo maggiorato.

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### *Sulla ricevibilità*

61 Le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata da un giudice nazionale è possibile solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della controversia principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte [sentenza del 19 maggio 2022, Spetsializirana prokuratura (Processo ad un imputato latitante), C-569/20, EU:C:2022:401, punto 20 e giurisprudenza ivi citata].

62 Orbene, nella causa C-39/21 la problematica del trattenimento di un minore, alla quale il rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch) fa riferimento nella sua seconda questione pregiudiziale, ha carattere ipotetico. Risulta, infatti, inequivocabilmente dalla decisione di rinvio in tale causa che X, che è nato nel 1973 e che è quindi maggiorenne, è l'unico soggetto coinvolto nel procedimento che ha dato luogo al rinvio pregiudiziale in parola.

63 Fornire una risposta alla seconda questione pregiudiziale sollevata nella causa C-39/21 non presenterebbe, pertanto, alcuna utilità per il giudice del rinvio ai fini dell'esito del procedimento principale, ma equivarrebbe, per la Corte, a formulare un parere consultivo. Ne consegue che tale seconda questione pregiudiziale è irricevibile.

64 Per quanto riguarda, inoltre, la terza questione pregiudiziale sollevata nella causa C-39/21, occorre osservare che essa verte, in sostanza, sulla questione se il giudice nazionale che decide, se del caso in appello, in un procedimento relativo al controllo della legittimità di una misura di trattenimento possa limitarsi a fornire una motivazione in forma abbreviata.

65 Orbene, come si evince dalle informazioni, riassunte ai punti 40 e 48 della presente sentenza, risultanti dalla decisione di rinvio nella causa C-39/21, il rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch) si pronuncerà in primo e ultimo grado relativamente al mantenimento della misura di trattenimento che è stata applicata nei confronti di X.

66 Sebbene tale giudice abbia certamente illustrato, con le sue osservazioni riassunte ai punti 49 e 50 della presente sentenza, che il diritto dei Paesi Bassi consente di proporre appello di una decisione di trattenimento dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato), resta tuttavia il fatto che la questione della portata dell'obbligo di motivazione di quest'ultimo giudice in una siffatta situazione è puramente ipotetica nell'ambito del procedimento pendente dinanzi al rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch), il quale riguarda, in primo e ultimo grado, il mantenimento della misura di trattenimento di cui trattasi.

67 Conseguentemente, la risposta della Corte alla terza questione pregiudiziale sollevata nella causa C-39/21 non è giustificata dalla necessità di dirimere concretamente una controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio in detta causa (v., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

68 Occorre inoltre precisare che, nonostante la connessione parziale tra le cause C-704/20 e C-39/21, nonché la decisione di riunire tali due cause, la terza questione sollevata nell'ambito della causa C-39/21 non può essere analizzata nell'ambito dell'esame della domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-704/20.

69 A questo proposito, si deve ricordare che, nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, spetta al solo giudice nazionale, investito della controversia e responsabile dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, tanto la necessità quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte (sentenza del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punto 35 e giurisprudenza ivi citata). Tale giurisprudenza costante sarebbe disattesa qualora la Corte accettasse di rispondere a una questione pregiudiziale con la quale il giudice che l'ha sollevata non chiede un'interpretazione del diritto dell'Unione finalizzata all'esito del procedimento dinanzi a esso pendente, ma mira a integrare una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da un altro giudice.

70 Ne consegue che anche la terza questione pregiudiziale sollevata nella causa C-39/21 è irricevibile.

*Nel merito*

71 Con la questione sollevata nella causa C-704/20 e con la prima questione sollevata nella causa C-39/21, che occorre esaminare congiuntamente, i giudici del rinvio chiedono, in sostanza, se l'articolo 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2008/115, l'articolo 9, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2013/33 e l'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento n. 604/2013, in combinato disposto con gli articoli 6 e 47 della Carta, debbano essere interpretati nel senso che il controllo, da parte di un'autorità giudiziaria, del rispetto dei presupposti di legittimità, derivanti dal diritto dell'Unione, del trattenimento di un cittadino di un paese terzo deve condurre tale autorità a rilevare d'ufficio l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità non dedotto dall'interessato.

72 A tal riguardo, occorre, in primo luogo, ricordare che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'articolo 6 della Carta [v., in tal senso, sentenze del 15 marzo 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punto 40, e del 25 giugno 2020, Ministerio Fiscal (Autorità preposta a ricevere una domanda di protezione internazionale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punto 105].

73 Infatti, come prevede l'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punti da 217 a 225).

74 Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

75 Tenuto conto della gravità di tale ingerenza nel diritto alla libertà sancito all'articolo 6 della Carta e in considerazione dell'importanza di detto diritto, il potere riconosciuto alle autorità nazionali competenti di trattenere cittadini di paesi terzi è rigorosamente inquadrato (v., in tal senso, sentenza del 30 giugno 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba e a., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punti 83 e 86 nonché giurisprudenza ivi citata). Una misura di trattenimento può, quindi, essere disposta o prorogata solo nel rispetto delle norme generali ed astratte che ne fissano le condizioni e le modalità (v., in tal senso, sentenza del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, punto 62).

76 Le norme generali e astratte che stabiliscono, quali norme comuni dell'Unione, i presupposti del trattenimento sono contenute all'articolo 15, paragrafo 1, paragrafo 2, secondo comma, paragrafi 4, 5 e 6, della direttiva 2008/115, all'articolo 8, paragrafi 2 e 3, all'articolo 9, paragrafi 1, 2 e 4, della direttiva 2013/33 e all'articolo 28, paragrafi 2, 3 e 4, del regolamento n. 604/2013. Tali norme non pregiudicano quelle, contenute in altre disposizioni dei suddetti strumenti, che specificano i

presupposti del trattenimento in talune situazioni, non pertinenti nei procedimenti principali, come quelle relative al trattenimento dei minori.

77 Dette norme previste nella direttiva 2008/115, nella direttiva 2013/33 e nel regolamento n. 604/2013, da un lato, e le disposizioni di diritto nazionale che danno loro attuazione, dall'altro, costituiscono le norme, derivanti dal diritto dell'Unione, che determinano i presupposti di legittimità del trattenimento, anche dalla prospettiva dell'articolo 6 della Carta.

78 In particolare, il cittadino di un paese terzo interessato non può, come precisato dall'articolo 15, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2008/115, dall'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 2013/33 e dall'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento n. 604/2013, essere trattenuto qualora una misura meno coercitiva possa essere efficacemente applicata.

79 Laddove appaia che i presupposti di legittimità del trattenimento individuati al punto 77 della presente sentenza non siano stati o non siano più soddisfatti, l'interessato deve, come del resto espressamente indicato dal legislatore dell'Unione all'articolo 15, paragrafo 2, quarto comma, e paragrafo 4, della direttiva 2008/115, nonché all'articolo 9, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2013/33, essere liberato immediatamente.

80 Ciò vale, in particolare, qualora si constati che la procedura di rimpatrio, di esame della domanda di protezione internazionale o di trasferimento, a seconda dei casi, non viene più espletata con tutta la dovuta diligenza.

81 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il diritto dei cittadini di paesi terzi trattenuti da uno Stato membro a una tutela giurisdizionale effettiva, la giurisprudenza costante ha chiarito che, in forza dell'articolo 47 della Carta, gli Stati membri devono assicurare una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 142).

82 Per quanto riguarda il trattenimento, norme comuni dell'Unione in materia di tutela giurisdizionale sono contenute all'articolo 15, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 2008/115 e all'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 2013/33. Tale ultima disposizione trova altresì applicazione, in forza dell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento n. 604/2013, nell'ambito delle procedure di trasferimento disciplinate da quest'ultimo.

83 Secondo dette disposizioni, che costituiscono una concretizzazione, nel settore considerato, del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, garantito all'articolo 47 della Carta (sentenza del 14 maggio 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 289), ciascuno Stato membro deve prevedere, qualora il trattenimento sia stato disposto da un'autorità amministrativa, una «rapida» verifica in sede giudiziaria, vuoi d'ufficio, vuoi su domanda dell'interessato, della legittimità di tale trattenimento.

84 Per quanto riguarda il mantenimento di una misura di trattenimento, l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2008/115 e l'articolo 9, paragrafo 5, della direttiva 2013/33, il quale è parimenti applicabile, sulla base dell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento n. 604/2013, nell'ambito delle procedure di trasferimento disciplinate da tale regolamento, impongono un riesame periodico. In forza di dette disposizioni, un siffatto riesame deve aver luogo «a intervalli ragionevoli» e vertere sulla questione se i presupposti di legittimità del trattenimento continuano a sussistere. Nell'ipotesi di trattenimento previsto dalla direttiva 2013/33 o dal regolamento n. 604/2013, tali riesami periodici devono, in ogni caso, essere effettuati da un'autorità giudiziaria, richiedendo la direttiva 2008/115,

dal canto suo, il controllo dei riesami da parte di una siffatta autorità in caso di proroga del periodo di trattenimento.

85 Dal momento che il legislatore dell'Unione richiede, senza eccezioni, che il riesame del rispetto dei presupposti di legittimità del trattenimento abbia luogo «a intervalli ragionevoli», l'autorità competente è tenuta a effettuare detto controllo d'ufficio, anche se l'interessato non ne fa domanda.

86 Come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo.

87 Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2008/115, dalla direttiva 2013/33 o dal regolamento n. 604/2013 deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, punto 65).

88 Come rilevato dall'avvocato generale, in sostanza, al paragrafo 95 delle sue conclusioni, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio.

89 A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi di cui al punto precedente della presente sentenza, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato, mentre, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento devono essere adottate da un'autorità giudiziaria, quest'ultima è tenuta a procedere a una siffatta verifica d'ufficio, in considerazione dei suddetti elementi.

90 Orbene, l'interpretazione accolta al punto 88 della presente sentenza assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati

membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

91 Tale interpretazione non è inficiata dalla giurisprudenza della Corte, citata dal Raad van State (Consiglio di Stato), secondo la quale, alla luce del principio per cui l'iniziativa di un procedimento spetta alle parti, il diritto dell'Unione non impone ai giudici nazionali di sollevare d'ufficio motivi vertenti sulla violazione di disposizioni del diritto dell'Unione, qualora l'esame di tali motivi li obblighi a oltrepassare i limiti della lite quale è stata circoscritta dalle parti, basandosi su fatti e circostanze diversi da quelli che la parte che ha interesse all'applicazione di tali disposizioni ha posto a fondamento della propria domanda (v., in particolare, sentenze del 14 dicembre 1995, van Schijndel e van Veen, C-430/93 e C-431/93, EU:C:1995:441, punti 21 e 22, del 7 giugno 2007, van der Weerd e a., da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punti 35 e 36, nonché del 7 settembre 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punto 145).

92 Infatti, il rigoroso inquadramento, istituito dal legislatore dell'Unione, del trattenimento e del mantenimento di una misura di trattenimento conduce a una situazione che non è in tutto e per tutto simile a un contenzioso amministrativo in cui l'iniziativa e la delimitazione del procedimento spettano alle parti.

93 Pertanto, l'obbligo, per le autorità giudiziarie incaricate del controllo della legittimità delle misure di trattenimento, di rilevare d'ufficio, in base agli elementi menzionati al punto 88 della presente sentenza, la violazione di un presupposto di legittimità di una siffatta misura derivante dal diritto dell'Unione si impone indipendentemente dalla giurisprudenza citata al punto 91 di tale sentenza, nonché dalla questione se le rilevanti disposizioni di diritto siano di ordine pubblico, sollevata dal Raad van State (Consiglio di Stato) alla luce della sentenza del 7 giugno 2007, van der Weerd e a. (da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punti da 29 a 31).

94 Alla luce di tutto quanto precede, occorre rispondere alla questione sollevata nella causa C-704/20 e alla prima questione sollevata nella causa C-39/21 dichiarando che l'articolo 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2008/115, l'articolo 9, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2013/33 e l'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento n. 604/2013, in combinato disposto con gli articoli 6 e 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che il controllo, da parte di un'autorità giudiziaria, del rispetto dei presupposti di legittimità, derivanti dal diritto dell'Unione, del trattenimento di un cittadino di un paese terzo deve indurre tale autorità a rilevare d'ufficio, sulla base degli elementi del fascicolo portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti durante il procedimento contraddittorio dinanzi a essa, l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità non dedotto dall'interessato.

#### **Sulle spese**

95 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali le presenti cause costituiscono un incidente sollevato dinanzi ai giudici nazionali, 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 (Grande Sezione) dichiara:

**L'articolo 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, l'articolo 9, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e l'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame**

di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, in combinato disposto con gli articoli 6 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

devono essere interpretati nel senso che:

il controllo, da parte di un'autorità giudiziaria, del rispetto dei presupposti di legittimità, derivanti dal diritto dell'Unione, del trattenimento di un cittadino di un paese terzo deve condurre tale autorità a rilevare d'ufficio, in base agli elementi del fascicolo portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti durante il procedimento contraddittorio dinanzi a essa, l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità non dedotto dall'interessato.

Firme