

Causa C-241/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, [del regolamento di procedura] della Corte di giustizia dell'Unione europea****Data di deposito:**

14 aprile 2021

Giudice del rinvio:

Riigikohus (Estonia)

Data della decisione di rinvio:

30 marzo 2021

Ricorrente:

I.L.

Resistente:

Politsei- ja Piirivalveamet

Oggetto del procedimento principale

Impugnazione proposta da I.L., con cui questi richiede la revoca della decisione del Tallinna Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallinn, Estonia) del 2 dicembre 2020 e l'adozione di una nuova decisione che accerti l'illegittimità della richiesta della Politsei- ja Piirivalveamet (Autorità di polizia e di controllo delle frontiere; in prosieguo: la «PPA») di trattenerlo in un centro di permanenza temporanea e del suo trattenimento in un siffatto centro

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 1, prima frase, 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).

Questione pregiudiziale

Se l'articolo 15, paragrafo 1, prima frase, 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, debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono trattenere un cittadino di un paese terzo per il quale sussiste il concreto rischio che, mentre si trova in libertà, commetta un reato prima dell'allontanamento, il cui perseguimento e sanzionamento possono ostacolare gravemente le procedure di allontanamento.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

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, considerando 2 e 16, articolo 3, punto 7, e articolo 15

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (legge sull'obbligo di lasciare il territorio e il divieto di ingresso; in prosieguo: il «VSS»), articolo 6⁸ e articolo 15

Sintesi dei fatti e del procedimento nella controversia principale

- 1 In data 12 ottobre 2020, I.L., un cittadino della Repubblica di Moldova che soggiornava nella Repubblica di Estonia grazie a un'esenzione dall'obbligo di visto, veniva arrestato in quanto sospettato di aver inferto alla propria compagna e a un'altra parte lesa sofferenze fisiche e causato loro danni alla salute. Con sentenza del 13 ottobre 2020, pronunciata nell'ambito di un procedimento semplificato d'urgenza, l'Harju Maakohus (Tribunale di primo grado di Harjumaa, Estonia) condannava I.L. per maltrattamenti fisici ai sensi dell'articolo 121, paragrafo 2, punti 2 e 3, del Karistuseseadustik (codice penale; in prosieguo: il «KarS»). Nel capo di imputazione, come ricavabile dalla sentenza, il pubblico ministero contestava inoltre all'interessato di aver minacciato la vittima sostenendo che, ove fosse stato allontanato dall'Estonia, avrebbe fatto ivi ritorno e l'avrebbe uccisa. Da detta accusa, sanzionata ai sensi dell'articolo 120, paragrafo 1, del KarS (minaccia), egli veniva tuttavia assolto. Con la sentenza del Tribunale di primo grado veniva comminata, a titolo di pena definitiva, una pena detentiva di un anno, un mese e 28 giorni con una sospensione condizionale di due anni; il giudice revocava quindi la misura di trattenimento dell'interessato nel palazzo di giustizia.
- 2 Con comunicazione del 13 ottobre 2020 ai sensi del Välismaalaste seadus (legge sugli stranieri; in prosieguo: il «VMS») la PPA poneva fine anticipatamente al

soggiorno con esenzione da visto dell'interessato. Nella comunicazione de qua si osservava che il suo ultimo giorno di soggiorno consentito sarebbe stato il 13 ottobre 2020 e che, in caso di cessazione anticipata del soggiorno, lo straniero sarebbe tenuto a lasciare immediatamente il territorio degli Stati membri dell'area Schengen. Le disposizioni del VSS avrebbero consentito l'immediata esecuzione dell'obbligo di lasciare il territorio. Detto stesso giorno, la PPA arrestava nuovamente l'interessato nei locali del Tribunale di primo grado di Harjumaa ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, punto 1, del VSS. Nel relativo verbale veniva indicato che ai fini dell'arresto si sarebbe tenuto conto dell'atteggiamento dell'interessato rispetto al reato commesso e della sua condotta a seguito della condanna. Tali circostanze avrebbero fatto ritenere che l'interessato si sarebbe potuto sottrarre all'allontanamento, benché questi avesse accettato di lasciare il territorio volontariamente e malgrado la domanda di disporre la sua partenza volontaria. La PPA emanava pertanto lo stesso giorno, ai sensi del VSS, un provvedimento con cui ordinava all'interessato di lasciare il territorio dell'Estonia in quanto vi avrebbe soggiornato senza alcun titolo giuridico. In base al provvedimento, I.L. doveva lasciare il paese immediatamente e, comunque, entro il 13 ottobre 2020. Il provvedimento era esecutivo a partire da detto stesso giorno e, decorso il termine succitato, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di lasciare il territorio, lo straniero doveva essere allontanato dalla Repubblica di Estonia verso la Moldova ai sensi del VSS. Contemporaneamente, la PPA emanava a carico dell'interessato anche un divieto di ingresso della durata di tre anni a decorrere dall'adempimento dell'obbligo di lasciare il territorio.

- 3 Il 14 ottobre 2020, la PPA chiedeva al Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn, Estonia) l'autorizzazione a trattenere l'interessato ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, punti da 1 a 3, del VSS e a trattenerlo per due mesi in un centro di permanenza temporanea. A fondamento della propria richiesta, essa deduceva, in particolare, le circostanze di seguito indicate. L'interessato avrebbe potuto sottrarsi all'allontanamento. Egli avrebbe tenuto una condotta violenta nell'ambito di una relazione intima e l'interesse pubblico ad evitare tali reati sarebbe stato considerevole. L'obiettivo principale dell'ingiunzione di lasciare il territorio cui doveva essere data esecuzione sarebbe stato quello di prevenire futuri reati. È sì vero che l'interessato avrebbe dichiarato di voler chiarire i problemi con la propria compagna prima di partire; tuttavia, la PPA non sarebbe stata certa che si potesse escludere, in una situazione di stress, un nuovo episodio di violenza da parte sua. La PPA avrebbe potuto tener conto del fatto che l'interessato avrebbe minacciato, in caso di proprio allontanamento, di ricorrere alla violenza nei confronti della sua compagna. Il precedente reato commesso avrebbe dimostrato la sua pericolosità, con conseguente necessità di trattenerlo in un centro di permanenza temporanea sino al suo allontanamento. Poiché l'interessato, con la sua pregressa condotta, non avrebbe creato un clima di fiducia, non sarebbe stato possibile applicare misure di controllo meno restrittive.
- 4 In occasione dell'udienza dinanzi al Tribunale amministrativo di Tallinn, la PPA precisava che I.L. avrebbe adempiuto al suo obbligo di cooperazione e sarebbe stato in possesso dei documenti necessari per un rimpatrio nella Repubblica di

Moldova. La PPA chiedeva pertanto il suo trattenimento in un centro di permanenza temporanea esclusivamente sulla base dell'articolo 15, paragrafo 2, punto 1, del VSS. Con decisione del 15 ottobre 2020, il Tribunale amministrativo autorizzava il trattenimento di I.L. in un centro di permanenza temporanea sino al suo allontanamento, ma non oltre il 15 dicembre 2020.

- 5 Il Tribunale amministrativo di Tallinn concordava che sussistesse il rischio che l'interessato potesse sottrarsi all'allontanamento e non lasciare volontariamente il territorio dell'Estonia (articolo 6⁸, punti 1 e 4, del VSS). Benché egli avesse dichiarato in udienza che, in caso di rilascio, si sarebbe unicamente recato nel proprio appartamento per prendere le proprie cose, avrebbe evitato ogni incontro con la sua ex compagna e avrebbe poi lasciato volontariamente il territorio estone, il Tribunale amministrativo riteneva che, in considerazione della sua pregressa condotta, vi fosse motivo di temere che la partenza dell'interessato dall'Estonia non sarebbe avvenuta secondo le modalità indicate. Non sarebbe stato possibile garantire che, nel prendere le proprie cose, egli non avrebbe incontrato la sua ex compagna. Ove ciò fosse avvenuto, la situazione sarebbe potuta molto verosimilmente degenerare con conseguente commissione da parte sua di un nuovo reato. La commissione di un nuovo reato avrebbe ostato, evidentemente, all'adempimento volontario dell'obbligo di lasciare il territorio. Infatti, in caso di avvio di un nuovo procedimento penale, l'interessato avrebbe diritto a presenziare all'udienza che lo riguarda e, nell'ambito di un siffatto procedimento, potrebbe essere altresì disposta la custodia cautelare. Vi sarebbe quindi stato motivo di dubitare della credibilità delle sue intenzioni, come illustrate in udienza. Lo Stato vuole evitare la commissione di nuovi reati e, nel caso dell'interessato, il rischio di reiterazione del reato sarebbe stato, in quel momento, elevato.
- 6 Il Tribunale amministrativo di Tallinn considerava inoltre il fatto che, ai fini del rimpatrio nella Repubblica di Moldova, l'interessato doveva essere sottoposto a un test COVID-19, il che avrebbe comportato ulteriori ritardi con conseguente impossibilità di procedere all'allontanamento entro le 48 previste nel VSS. A parere del Tribunale, misure di controllo meno restrittive non avrebbero garantito l'allontanamento, tanto più che sarebbe mancata anche la fiducia nell'interessato necessaria ai fini dell'applicazione di misure di controllo di diversa natura. Il Tribunale riteneva, da ultimo, che il trattenimento in un centro di permanenza temporanea non avrebbe comportato rischi per la sicurezza e la salute e sarebbe stato proporzionato.
- 7 I.L. impugnava la decisione del Tribunale amministrativo di Tallinn dinanzi alla Corte d'appello di Tallinn chiedendo la revoca di detta decisione e il proprio rilascio. La Corte d'appello di Tallinn respingeva detta impugnazione con decisione del 2 dicembre 2020 e confermava la decisione del Tribunale amministrativo. Nella sua motivazione essa evidenziava la sussistenza, in capo all'interessato, di un rischio di fuga ai sensi dell'articolo 6⁸, punto 1, del VSS, vale a dire, il rischio che lo straniero non abbia lasciato il territorio dell'Estonia nel termine concesso nella decisione di rimpatrio per la partenza volontaria. Poiché l'interessato aveva subordinato la propria partenza a talune condizioni,

verosimilmente egli non avrebbe lasciato il territorio in caso di mancato loro soddisfacimento. Egli avrebbe potuto cercare nuovi modi per restare nel paese e rifiutarsi di partire. La probabilità di un tale evento sarebbe stata tanto più alta quanto più breve era il termine concesso per la partenza. In considerazione della natura e della gravità del reato commesso dall'interessato non si sarebbe neppure potuto ritenere verosimile che questi sarebbe riuscito a soddisfare le condizioni che egli stesso aveva fissato e a lasciare poi il territorio dell'Estonia volontariamente nel termine che gli era stato concesso. La Corte d'appello di Tallinn osservava inoltre che i motivi di trattenimento previsti nell'articolo 15, paragrafo 2, punti da 1 a 3, del VSS, non autorizzano il trattenimento di una persona per evitare una possibile reiterazione del reato. Ai sensi del VSS, l'obiettivo del trattenimento di una persona sarebbe quello di garantire la sua partenza dall'Estonia. La Corte d'appello osservava anche che l'articolo 6⁸, punto 4, del VSS troverebbe applicazione solo quando la decisione giudiziale di condanna è definitiva. Tuttavia, il giorno in cui il Tribunale amministrativo di Tallinn ha autorizzato il trattenimento di I.L. in un centro di permanenza temporanea, detta decisione giudiziale non sarebbe stata ancora definitiva. Lo sarebbe divenuta infatti solo più tardi, il 21 ottobre 2020. La Corte d'appello di Tallinn stabiliva infine che non sarebbe stato necessario ricorrere a misure di controllo meno restrittive.

- 8 Il 23 novembre 2020 I.L. veniva allontanato dalla Repubblica di Estonia verso la Moldavia.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 9 Già prima del suo allontanamento, I.L. ha impugnato la decisione della Corte d'appello di Tallinn chiedendo la revoca della stessa e l'adozione di una nuova decisione di accertamento dell'illegittimità della richiesta della PPA e del suo trattenimento in un centro di permanenza temporanea. Egli afferma di aver imparato dalle proprie azioni e che, in futuro, non avrebbe commesso più alcun reato. Egli avrebbe pienamente cooperato nell'ambito del procedimento. Il timore che, andando a prendere le proprie cose, egli avrebbe potuto commettere un nuovo reato sarebbe stato quindi infondato. Il suo desiderio di raccogliere i propri beni prima della partenza e di portarli con sé sarebbe comprensibile e non potrebbe essere considerato una condizione inammissibile. Non vi sarebbe stato alcun rischio di fuga e avrebbero dovuto essere applicate misure di controllo meno restrittive. A parere di I.L., essendo già intervenuto il suo allontanamento dall'Estonia, la domanda di impugnazione dovrebbe essere convertita in una domanda di accertamento. Ove il Riigikohus (Corte suprema, Estonia; in prosieguo: il giudice del rinvio) dovesse accertare l'illegittimità della richiesta della PPA e del trattenimento in un centro di permanenza temporanea, ciò lo autorizzerebbe a far valere nei confronti della PPA una domanda di risarcimento del danno (non avrebbe più potuto lavorare, non avrebbe percepito alcuno stipendio e sarebbe stato privato della libertà personale).

- 10 La PPA chiedeva il rigetto dell'impugnazione e chiariva che, a seguito dell'udienza penale dinanzi al Tribunale di primo grado in cui I.L. sarebbe stato condannato, essa avrebbe posto fine anticipatamente al soggiorno con esenzione da visto di I.L. e che quest'ultimo sarebbe stato arrestato immediatamente al termine dell'udienza dinanzi al giudice di primo grado. Gli sarebbe stato comunicato che doveva lasciare il territorio dell'Estonia e gli sarebbe stato chiesto se acconsentiva a farlo volontariamente. L'interessato avrebbe acconsentito ma avrebbe posto delle condizioni: non sarebbe partito prima di aver chiarito il conflitto con la vittima. La PPA non gli avrebbe consentito di tornare da lei. Viste le minacce formulate da I.L., la vittima avrebbe temuto per la propria vita. Nell'emanare la decisione di rimpatrio, la PPA avrebbe analizzato gli elementi di prova e ponderato le circostanze di fatto e avrebbe altresì tenuto conto delle eccezioni sollevate dall'interessato, del suo atteggiamento rispetto al reato commesso e della sua condotta a seguito della condanna. L'interessato avrebbe potuto sottrarsi all'allontanamento e avrebbe rappresentato un pericolo per l'ordine pubblico. Egli avrebbe tenuto una condotta violenta nell'ambito di una relazione intima. La Repubblica di Estonia avrebbe tra le proprie priorità la prevenzione della violenza nei rapporti di coppia e l'interesse pubblico per tali episodi sarebbe molto elevato. La condanna nell'ambito del procedimento penale sarebbe una reazione a una condotta già tenuta, ma mirerebbe anche a isolare una persona potenzialmente pericolosa dal consesso sociale rispettoso della legge; pertanto, l'obiettivo principale della decisione di rimpatrio da eseguire sarebbe stata la volontà dello Stato di evitare potenziali nuovi reati. Nel valutare il rischio di fuga nel caso dell'interessato, la PPA non si sarebbe avvalsa del motivo di cui all'articolo 6⁸, punto 1, del VSS. Nei confronti dell'interessato sarebbe stata emanata una decisione di rimpatrio esecutiva ai sensi dell'articolo 7², paragrafo 2, punti 1 e 4, del VSS. La PPA riteneva necessario trattenerlo in un centro di permanenza temporanea ai fini dell'allontanamento. Non sarebbe stato possibile applicare nei suoi confronti misure di controllo diverse poiché non sembrava sufficientemente verosimile che esse avrebbero garantito il risultato auspicato. L'interessato non avrebbe disposto di alcun titolo giuridico per soggiornare in Estonia e lavorare in tale paese; inoltre, le risorse finanziarie presenti non sarebbero state sufficienti per coprire i costi di alloggio. Egli avrebbe potuto sottrarsi all'allontanamento dall'Estonia e questo avrebbe reso molto più difficoltosa l'attuazione di detta misura. Tenuto conto delle circostanze in cui I.L. ha commesso il reato e alla luce delle condizioni emotive di quest'ultimo, la PPA riteneva che non sarebbe partito volontariamente dall'Estonia e che intendesse risolvere il conflitto insorto nell'ambito di una relazione intima. La parte lesa avrebbe comunicato alle autorità inquirenti che I.L. le telefonava e scriveva minacciandola di trovare un modo per tornare in Estonia per fargliela pagare.

Sintesi della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 11 Nella causa si discute unicamente dell'ammissibilità del trattenimento dell'interessato in un centro di permanenza temporanea. La legittimità della

cessazione anticipata del suo soggiorno, della decisione di rimpatrio emanata nei suoi confronti e del divieto di ingresso, non è oggetto della presente controversia.

- 12 Con decisione del 15 ottobre 2020 il Tribunale amministrativo di Tallinn autorizzava il trattenimento dell'interessato in un centro di permanenza temporanea. Nel frattempo, è stato rilasciato ed allontanato dall'Estonia. Per tale ragione, a parere dell'interessato, l'impugnazione dovrebbe essere convertita in una domanda di accertamento. L'autorizzazione è emanata con decisione che può essere impugnata mediante ricorso (Halduskohtumenetluse seadustik [legge sulla giustizia amministrativa], in prosieguo: l'«HKMS», articolo 265, paragrafo 5). Il fatto che le circostanze siano mutate in pendenza del procedimento di ricorso (l'interessato è stato ad esempio allontanato dall'Estonia), non impedisce al giudice di grado superiore di verificare la legittimità della decisione con cui è stata concessa l'autorizzazione e, se del caso, di revocarla, vale a dire di dichiarare la decisione di autorizzazione ex tunc invalida. In tal modo, viene meno nel contempo la condizione di ammissibilità della restrizione dei diritti fondamentali dell'interessato. La possibilità di revocare la decisione con cui è stata concessa l'autorizzazione non è esclusa, nel caso di specie, neppure dall'articolo 158, paragrafo 2, dell'HKMS.
- 13 A norma dell'articolo 23, paragrafo 1^o, del VSS, il Tribunale amministrativo autorizza l'arresto di una persona destinataria di un provvedimento di allontanamento e il suo trattenimento sino a due mesi in un centro di permanenza temporanea ove sussista uno dei motivi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, del VSS e siano rispettati i principi ivi previsti nel paragrafo 1. L'articolo 15, paragrafo 2, del VSS stabilisce che uno straniero può essere trattenuto se l'applicazione delle misure di controllo previste dal VSS non garantisce l'efficace adempimento dell'obbligo di lasciare il territorio, in particolare, se 1) sussiste un rischio di fuga, 2) lo straniero non adempie l'obbligo di cooperazione, oppure 3) lo straniero non è in possesso dei documenti necessari per il rimpatrio o il loro ottenimento da parte dello Stato di destinazione o dello Stato di transito subisce dei ritardi. L'articolo 15 del VSS recepisce nel diritto estone l'articolo 15 della direttiva 2008/115/CE.
- 14 Il Tribunale amministrativo autorizzava il trattenimento dell'interessato in un centro di permanenza temporanea ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, punto 1, del VSS, vale a dire, a causa del rischio di fuga. A norma dell'articolo 3, punto 7, della direttiva, la nozione di «rischio di fuga» deve essere interpretata nel senso che si basa su criteri obiettivi definiti dalla legge (v. anche sentenza del 15 marzo 2017, Al Chodor e. a., C-528/15, EU:C:2017:213). Nel diritto estone tali criteri sono disciplinati in maniera esaustiva nell'ambito dell'articolo 6^o del VSS. Le circostanze indicate nella disposizione di cui trattasi devono necessariamente sussistere ai fini dell'accertamento di un rischio di fuga; tuttavia, ai fini dell'accertamento conclusivo di detto rischio devono essere prese in considerazione anche altre circostanze specifiche per lo straniero e il caso esaminato.

- 15 Secondo la Sezione adita del giudice del rinvio, nel caso di specie non sussistono circostanze indicanti un rischio di fuga in capo all'interessato. Il Tribunale amministrativo aveva riconosciuto la sussistenza di un tale rischio sulla base di due motivi: 1) lo straniero non avrebbe lasciato il territorio estone nel termine fissato nella decisione di rimpatrio per la partenza volontaria (articolo 6⁸, punto 1, del VSS) e 2) lo straniero avrebbe commesso un reato per il quale sarebbe stato condannato a una pena detentiva (articolo 6⁸, punto 4, del VSS).
- 16 L'articolo 6⁸, punto 1, del VSS non è applicabile nel caso di specie poiché la sua applicazione presuppone che all'interessato sia stato fissato un termine per la partenza volontaria mediante una decisione scritta di rimpatrio. La PPA ha però confermato al giudice del rinvio che, all'atto dell'emanazione della decisione di rimpatrio, al ricorrente non è stato fissato alcun termine per la partenza volontaria e che nei suoi confronti è stata emessa una decisione di rimpatrio immediatamente esecutiva ai sensi dell'articolo 7², paragrafo 2, punti 1 e 4, del VSS. Tale circostanza è stata confermata anche dalle misure adottate dalla PPA il 13 ottobre 2020 – di fatto, per l'interessato era impossibile partire volontariamente. In base a quanto precede, non gli si può neppure contestare il mancato rispetto del termine per la partenza volontaria e non può esserne dedotto un rischio di fuga ai sensi dell'articolo 6⁸, punto 1, del VSS.
- 17 Nel caso di specie non trova applicazione nemmeno l'articolo 6⁸, punto 4, del VSS. La disposizione de qua presuppone che l'interessato sia stato condannato in via definitiva a una pena detentiva per la commissione di un reato (presunzione di innocenza ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, dell'Eesti Vabariigi põhiseadus [legge fondamentale della Repubblica di Estonia]). La decisione di condanna del ricorrente è passata in giudicato dopo che il Tribunale amministrativo aveva concesso l'autorizzazione.
- 18 Secondo la Sezione adita, non sussistono nemmeno altre circostanze indicanti l'esistenza di un rischio di fuga dell'interessato ai sensi dell'articolo 6⁸ del VSS, in particolare, non trova applicazione, ad esempio, l'articolo 6⁸, punto 6, del VSS, in base al quale «lo straniero ha comunicato all'Autorità di polizia e di controllo delle frontiere (...) che non intende adempiere l'obbligo di lasciare il territorio o l'autorità giunge a tale conclusione sulla base del suo atteggiamento o del suo comportamento». Dall'affermazione - contenuta nel verbale relativo all'audizione dell'interessato nel corso del procedimento di adozione della decisione di rimpatrio - secondo la quale egli non vorrebbe separarsi dalla propria compagna e chiederebbe che gli sia data la possibilità di sistemare le cose, non si può desumere l'intenzione di sottrarsi all'allontanamento. Nel corso del procedimento di adozione di un atto amministrativo, una persona dovrebbe poter esprimere la propria posizione sul contenuto dell'atto amministrativo a suo carico oggetto di valutazione, senza dover subire, per tale ragione, conseguenze pregiudizievoli. In mancanza di altre circostanze indicanti il rischio che l'interessato intenda sottrarsi all'allontanamento, dalle dichiarazioni da lui rese in occasione dell'audizione non si può dedurre automaticamente che non intenda adempiere l'atto amministrativo. Un rischio di fuga non risulta neppure dal desiderio da lui manifestato in

occasione dell'udienza dinanzi al Tribunale amministrativo di riottenere le proprie cose rimaste presso la sua compagna e di percepire lo stipendio dovuto dal suo datore di lavoro. Il desiderio di una persona di riavere i propri beni prima della partenza, in considerazione delle difficoltà - se non addirittura dell'impossibilità - di riottenerli una volta partita, è - in linea di principio - legittimo. La PPA non ha fornito prova di circostanze che, unitamente alle dichiarazioni dell'interessato, lascino ritenere che sussiste il rischio che questi faccia perdere le proprie tracce o si sottragga all'allontanamento e che sussista pertanto un rischio di fuga ai sensi dell'articolo 6⁸ del VSS.

- 19 A parere della Sezione adita, nel caso di specie non risultano neppure circostanze indicanti la sussistenza dei motivi di trattenimento previsti nell'articolo 15, paragrafo 2, punti 2 e 3, del VSS.
- 20 La legittimità del trattenimento dell'interessato dipende così dall'interpretazione che occorre dare dell'articolo 15, paragrafo 2, del VSS, vale a dire se i motivi previsti nei punti da 1 a 3 costituiscano un elenco esaustivo e se debba sussistere almeno uno di essi o se si tratti di un elenco esemplificativo e non esaustivo cosicché una persona può essere trattenuta anche sulla base di una clausola generale. La Sezione adita prende in considerazione, quale clausola generale, il rischio per l'efficace allontanamento indicato nella frase introduttiva dell'articolo 15, paragrafo 2, del VSS. A favore della variante interpretativa da ultimo citata depone il tenore letterale della disposizione, vale a dire, i termini «in particolare quando» presenti prima dei punti da 1 a 3. In effetti, la valutazione conclusiva di un trattenimento come legittimo presuppone in ogni caso il soddisfacimento dei principi illustrati nell'articolo 15, paragrafo 1, del VSS (trattenimento come mezzo ultimo, rispetto del principio di proporzionalità).
- 21 In base a una prima valutazione della Sezione adita, le circostanze del caso di specie confermano il soddisfacimento della condizione prevista per l'applicazione della clausola generale che legittima il trattenimento e il trattenimento dell'interessato sulla base della clausola generale di cui all'articolo 15, paragrafo 2, del VSS sarebbe ammissibile in combinato disposto con i principi citati nell'articolo 15, paragrafo 1, del VSS. In considerazione della vicinanza temporale degli eventi e della natura del reato commesso dall'interessato, sussistevano sufficienti motivi per ritenere che questi potesse nuovamente cercare di risolvere il conflitto insorto con la sua compagna e potesse commettere in tale occasione un nuovo reato. Sussisteva pertanto il concreto rischio che l'interessato, mentre era in libertà, potesse - prima dell'allontanamento - commettere un reato, il cui perseguimento e sanzionamento (emissione di una sentenza e possibile successiva esecuzione della pena) pregiudicherebbero l'allontanamento o, più precisamente, lo ritarderebbero in maniera indefinita e renderebbero così molto più difficile l'allontanamento. Veniva così messo a rischio l'efficace allontanamento. In considerazione delle circostanze che caratterizzano la persona (età, stato di salute), la condotta e i rapporti (collegamento con l'Estonia, mancanza di una residenza stabile) del ricorrente, non era possibile garantire in maniera parimenti efficace la riuscita dell'allontanamento ricorrendo a misure di

controllo diverse (articolo 10, paragrafo 2, del VSS). Il trattenimento è in linea con il principio di proporzionalità, in considerazione segnatamente della sua possibile durata.

- 22 Con l'articolo 15 del VSS sono state recepite le disposizioni dell'articolo 15 della direttiva 2008/115/CE. A norma dell'articolo 15, paragrafo 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. È inoltre previsto che il trattenimento abbia durata quanto più breve possibile e sia mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.
- 23 L'articolo 15, paragrafo 1 (in combinato disposto con il considerando 16) della direttiva 2008/115/CE non fornisce una risposta chiara alla domanda se un trattenimento sia ammissibile anche esclusivamente sulla base della clausola generale, vale a dire, quando sia messo a rischio un efficace allontanamento, o debba in ogni caso sussistere uno dei motivi elencati nella disposizione di cui trattasi [lettera a) o b)]. La Commissione europea ha ritenuto l'elenco non esaustivo (v. raccomandazione [UE] 2017/2338 della Commissione, del 16 novembre 2017, che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (GU 2017, L 339, pag. 83, punto 14.1)). Alla Sezione adita non risulta che la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia già risposto chiaramente a tale questione (v., ad esempio, sentenze del 6 dicembre 2011, Achughbadian, C-329/11 EU:C:2011:807, punto 36; del 5 giugno [2014], Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punti 61 e 74, e 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 269 a 272).
- 24 L'articolo 15 è incondizionato e sufficientemente preciso e spiega così effetti giuridici diretti (ad esempio, sentenze del 28 aprile 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punto 47; del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punto 54, e la succitata sentenza Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, punto 288). A parere della Sezione adita non è escluso che i fatti oggetto di esame possano corrispondere, in linea di principio, ad esempio, al motivo indicato nell'articolo 15, paragrafo 1, lettera b). Tuttavia, l'articolo 15, paragrafo 2, punti 2 e 3, del VSS, con cui è recepito l'articolo 15 della direttiva, si discosta nella sua formulazione in una certa misura dalla direttiva; inoltre, come osservato, secondo la Sezione adita nessuna di queste due disposizioni del diritto estone è applicabile nella presente causa. A prescindere dall'effetto diretto di una direttiva, i diritti di una persona non possono essere limitati direttamente sulla base di essa.

- 25 Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'interpretare una disposizione del diritto dell'Unione occorre tener conto sia della sua formulazione che dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte (ad esempio, sentenza del 2 luglio 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, punto 33).
- 26 Il tenore letterale dell'articolo 15, paragrafo 1, «eelkõige kui» («in particolare, quando») (*in particular, en particulier*) indica che si tratta di un elenco non esaustivo finalizzato a fungere soltanto da supporto interpretativo della clausola generale, vale a dire, il rischio per l'efficace attuazione dell'allontanamento. In tal senso depone anche un confronto, ad esempio, con l'articolo 8, paragrafo 3, 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), dove viene impiegato il termine «üksnes» («soltanto») (*only, ne ... que*) indicante espressamente il carattere esaustivo dell'elenco dei motivi di trattenimento (v. anche, ad esempio, sentenza del 17 dicembre 2020, Commissione/Ungheria, C-808/18, EU:C:2020:1029, punto 168). Anche il motivo di trattenimento previsto nell'articolo 28, paragrafo 2, 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) è tassativo (v. anche la succitata sentenza Al Chodor e a., C-528/15). Dall'altro, la Corte di giustizia ha in più occasioni ripetuto che le disposizioni della direttiva 2008/115/CE in materia di trattenimento devono essere interpretate in maniera restrittiva (ad esempio, succitata sentenza El Dridi, C-61/11 PPU, punto 42; succitata sentenza Mahdi, C-146/14 PPU, punto 55; sentenza del 7 giugno 2016, Affum, C-47/15, punto 62, e succitata sentenza Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, punto 42). Ciò potrebbe deporre contro un'interpretazione dell'elenco come non esaustivo.
- 27 Un obiettivo della direttiva 2008/115/CE è quello di assicurare l'efficace allontanamento di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (considerando 2, articolo 1). Anche la Corte ha ripetutamente sottolineato che la direttiva obbliga gli Stati membri ad applicare le norme e le procedure ivi previste al fine di garantire l'efficace rimpatrio o allontanamento di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno in uno Stato membro sia irregolare (ad esempio, sentenza del 24 febbraio 2021, M e a., C-673/19, punto 31). D'altro canto la direttiva 2008/115/CE mira a garantire la protezione dei diritti fondamentali degli interessati (considerando 2, articolo 1). Ciò è particolarmente significativo nel caso del trattenimento quale applicazione di una misura coercitiva poiché in tal modo l'interessato è privato del suo diritto alla libertà (articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). A norma dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nessuno può essere privato della libertà, se non nei modi previsti dalla legge se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione.

Pertanto, a norma della Convenzione, è ammesso anche il trattenimento di una persona ai fini dell'allontanamento in quanto tale; tuttavia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sono stati previsti determinati requisiti qualitativi per la base giuridica del trattenimento. Così, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea ha evidenziato che il fondamento normativo del trattenimento deve essere chiaro, prevedibile e accessibile e deve proteggere contro l'arbitrarietà (v. sentenza sopraccitata Al Chodor, C-528/15, punti da 40 a 44). In base a una prima valutazione della Sezione adita, i rischi per un allontanamento efficace unitamente all'obbligo di applicare misure meno restrittive e di esaminare la proporzionalità costituiscono un fondamento normativo prevedibile per il trattenimento di una persona, che garantisce una sufficiente tutela dei diritti fondamentali e protegge contro l'arbitrarietà.

- 28 La Corte di giustizia dell'Unione europea ha osservato che la possibilità di collocare una persona in stato di trattenimento per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza non può trovare fondamento nella direttiva 2008/115 (sentenza del 30 novembre 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, punto 70). Anche nella sopra citata raccomandazione della Commissione del 16 novembre 2017 si sottolinea che un trattenimento non può essere disposto a tutela dell'ordine pubblico. In altri termini, sulla base dell'articolo 15 del VSS e dell'articolo 15 della direttiva 2008/115/CE, l'unico scopo del trattenimento di uno straniero può essere la garanzia di un efficace allontanamento. Tuttavia, in base a una prima valutazione della Sezione adita, il trattenimento di una persona a garanzia dell'efficace allontanamento non può essere escluso quando sussista il concreto rischio che l'interessato, mentre è in libertà, commetta prima dell'allontanamento un reato il cui perseguimento e sanzionamento possono ostacolare gravemente l'attuazione dell'allontanamento. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito (nel quadro, tuttavia, dell'esame della reclusione imposta a un cittadino di un paese terzo per ingresso irregolare o soggiorno irregolare) che la reclusione è idonea a ostacolare l'applicazione della procedura stessa e a ritardare il rimpatrio, pregiudicando quindi l'effetto utile della direttiva 2008/115/CE (sentenza succitata Affum, C-47/15, punto 63, e sentenza del 1° ottobre 2015, Skerdjan Celaj, C-290/14:EU:C:2015:640, punto 26 e la giurisprudenza ivi citata).
- 29 Poiché solo la Corte di giustizia dell'Unione europea può interpretare in maniera vincolante il diritto dell'Unione, alla luce delle diverse possibili interpretazioni sopra illustrate, si rende necessario che essa si pronunci in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE.