



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 21 novembre 2019¹

Causa C-584/18

D.Z.

contro

Blue Air – Airline Management Solutions SRL e altri

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunale distrettuale di Larnaka, Cipro)]

«Rinvio pregiudiziale – Controllo alle frontiere, asilo e immigrazione – Attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri – Decisione n. 565/2014/UE – Effetto diretto – Regolamento n. 261/2004 – Negato imbarco – Nozione – Errore nella valutazione dell'adeguatezza dei documenti di viaggio – Clausole limitative della responsabilità del vettore aereo»

1. Con la domanda di pronuncia pregiudiziale oggetto delle presenti conclusioni, l'Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunale distrettuale di Larnaka, Cipro) pone alla Corte cinque questioni vertenti sull'interpretazione della decisione n. 565/2014² e del regolamento n. 261/2004³. Tali questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra D.Z. e Blue Air – Airline Management Solutions S.R.L. (in prosieguito: «Blue Air») avente ad oggetto il rifiuto di quest'ultima di imbarcare D.Z. su un volo in partenza da Larnaka (Cipro) e a destinazione di Bucarest (Romania).

Quadro giuridico

2. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea⁴, la Romania è tenuta dal 1° gennaio 2007, data della sua adesione all'Unione, ad assoggettare all'obbligo del visto i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 539/2001⁵. A norma del paragrafo 2 di tale articolo, le disposizioni dell'acquis di Schengen riguardanti le condizioni ed i criteri per il rilascio di visti uniformi nonché le disposizioni riguardanti il riconoscimento reciproco dei visti e l'equipollenza tra i documenti di soggiorno ed i visti sono vincolanti per la Romania a partire dalla data di adesione, sebbene esse non si applichino fino

¹ Lingua originale: l'italiano.

² Decisione n. 565/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, che introduce un regime semplificato per il controllo delle persone alle frontiere esterne basato sul riconoscimento unilaterale, da parte della Bulgaria, della Croazia, di Cipro e della Romania di determinati documenti come equipollenti al loro visto nazionale di transito o per soggiorni previsti di non più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni nel loro territorio e che abroga le decisioni n. 895/2006/CE e n. 582/2008/CE (GU 2014, L 157, pag. 23).

³ Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU 2004, L 46, pag. 1).

⁴ GU 2005, L 157, pag. 203.

⁵ Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU 2001, L 81, pag. 1). Il regolamento n. 539/2001 è stato sostituito, a partire dal 17 dicembre 2018, dal regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018 (GU 2018, L 303, pag. 39).

all'adozione di una decisione del Consiglio in tal senso. La Romania è quindi tenuta a rilasciare visti nazionali, d'ingresso o di transito, ai cittadini di paesi terzi in possesso di un visto uniforme o di un visto per soggiorno di lunga durata o di un documento di soggiorno rilasciato da uno Stato membro che attua integralmente l'acquis di Schengen oppure in possesso di un documento simile rilasciato da Cipro, dalla Bulgaria o dalla Croazia, che, come la Romania, non fanno ancora parte dello spazio Schengen. Al fine di evitare di imporre alla Romania e agli Stati membri che hanno aderito all'Unione a partire dal 1° maggio 2004, oneri amministrativi ingiustificati, nella fase precedente al loro ingresso nello spazio Schengen, sono state adottate le decisioni n. 895/2006⁶, n. 582/2008⁷ e, da ultimo, la decisione n. 565/2014, che ha abrogato le prime due e concerne unicamente la Romania, la Bulgaria, Cipro, e la Croazia.

3. In base al suo articolo 1, la decisione n. 565/2014, applicata sia da Cipro che dalla Romania all'epoca dei fatti del procedimento principale, «introduce un regime semplificato per il controllo delle persone alle frontiere esterne in base al quale la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania possono riconoscere unilateralmente come equipollenti al loro visto nazionale di transito, o per soggiorni previsti nel loro territorio di non più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni, i documenti di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e all'articolo 3 [di tale] decisione, rilasciati ai cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto a norma del regolamento (...) n. 539/2001».

4. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014, la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania possono considerare equipollenti al loro visto nazionale, indipendentemente dalla cittadinanza dei titolari, i documenti elencati alle lettere da a) a c) di tale paragrafo, rilasciati dagli Stati membri che attuano integralmente l'acquis di Schengen. Conformemente al paragrafo 3 di detto articolo se decidono di applicare la decisione n. 565/2014, «la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania riconoscono tutti i documenti di cui ai paragrafi 1 e 2, indipendentemente dallo Stato membro che li ha rilasciati, a meno che non siano apposti su documenti di viaggio che non riconoscono o su documenti di viaggio rilasciati da un paese terzo con il quale non intrattengono relazioni diplomatiche».

5. Ai termini dell'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014 «[s]e decidono di applicare l'articolo 2, la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania possono considerare equipollenti [al loro visto nazionale]» i visti e permessi elencati alle lettere a) e b) di tale paragrafo, rilasciati da questi stessi Stati membri, a meno che non siano apposti su documenti di viaggio che non riconoscono o su documenti di viaggio rilasciati da un paese terzo con il quale non intrattengono relazioni diplomatiche. Il paragrafo 2 di tale articolo precisa che i documenti rilasciati da Cipro che possono essere riconosciuti sono elencati all'allegato III della decisione n. 565/2014.

6. Conformemente all'articolo 5, primo comma, della decisione n. 565/2014 «la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania notificano alla Commissione la loro eventuale decisione di applicare la presente decisione entro venti giorni lavorativi dalla sua entrata in vigore. La Commissione pubblica le informazioni comunicate da questi Stati membri sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*». Il 6 settembre 2014, la Commissione ha pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, conformemente all'articolo 5,

6 Decisione n. 895/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006, che introduce un regime semplificato per il controllo delle persone alle frontiere esterne, basato sul riconoscimento unilaterale di determinati documenti, da parte di Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia, come equipollenti ai loro visti nazionali ai fini del transito nel loro territorio (GU 2006, L 167, pag.1).

7 Decisione n. 582/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008, che introduce un regime semplificato per il controllo delle persone alle frontiere esterne, basato sul riconoscimento unilaterale di determinati documenti, da parte di Bulgaria, Cipro e Romania, come equipollenti ai loro visti nazionali ai fini del transito nel loro territorio (GU 2008, L 161, pag. 30).

primo comma, della decisione n. 565/2014 l'informazione seguente per quanto concerne la Romania: «La Romania applica la decisione n. 565/2014/UE e, a norma del suo articolo 3, considera equipollenti ai visti rumeni i visti nazionali e i permessi di soggiorno rilasciati dalla Bulgaria, da Cipro e dalla Croazia, elencati rispettivamente agli allegati I, II e III»⁸.

7. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 539/2001, i cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento devono essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. Il Kazakistan è incluso in tale lista.

8. L'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004 precisa che, ai fini di tale regolamento, si intende per «negato imbarco» «il rifiuto di trasportare passeggeri su un volo sebbene i medesimi si siano presentati all'imbarco nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, salvo se vi sono ragionevoli motivi per negare loro l'imbarco, quali ad esempio motivi di salute o di sicurezza ovvero documenti di viaggio inadeguati».

9. Ai termini dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 261/2004, «[i]n caso di negato imbarco a passeggeri non consenzienti, il vettore aereo operativo provvede immediatamente a versare una compensazione pecuniaria ai passeggeri interessati a norma dell'articolo 7 e presta loro assistenza a norma degli articoli 8 e 9».

10. L'articolo 15, del regolamento n. 261/2004, intitolato «Irrinunciabilità», stabilisce, al suo paragrafo 1, che «gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti da [tale] regolamento non possono essere oggetto di restrizioni o rinuncia, in particolare per effetto di clausole derogatorie o restrittive del contratto di trasporto».

Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedura dinanzi alla Corte

11. D.Z. attore nel procedimento principale, è un cittadino del Kazakistan. Blue Air, convenuta nel procedimento principale, è una società rumena, registrata a Cipro nel 2015, che ha stabilito il suo centro di attività in tale Stato membro.

12. Il 6 settembre 2015 D.Z. si è recato all'aeroporto di Larnaca per imbarcarsi su un volo della convenuta a destinazione di Bucarest, sul quale aveva una prenotazione confermata. Il soggiorno di D.Z. a Bucarest doveva durare dal 6 al 12 settembre 2015, data in cui era previsto il volo di ritorno da Bucarest a Larnaca con un altro vettore aereo. Scopo del viaggio era la partecipazione di D.Z. a due esami dell'ACCA (Association of Chartered Certified Accountants), che si sarebbero tenuti il 7 settembre a Bucarest.

13. All'epoca dei fatti del procedimento principale, D.Z. era in possesso di un passaporto valido rilasciato dal Kazakistan nonché di un permesso di soggiorno temporaneo nel territorio della Repubblica di Cipro, rilasciato a Nicosia il 15 giugno 2015 e con durata fino al 6 aprile 2016. Sebbene l'ordinanza di rinvio non lo affermi in modo esplicito, sembra pacifico che tale permesso di soggiorno rientrasse fra quelli che figurano all'allegato III della decisione n. 565/2014⁹, riconosciuti dalla Romania conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), della decisione n. 565/2014.

⁸ GU 2014, C 302, pag.1. Alla stessa data è stata pubblicata un'informazione analoga per quanto riguarda Cipro, sebbene tale Stato membro abbia escluso dal riconoscimento i visti e i titoli di soggiorno apposti sui documenti di viaggio rilasciati dall'Azerbaijan e dalla Turchia.

⁹ Il permesso di soggiorno in questione rientrerebbe nella categoria indicata sotto la rubrica «Permessi di soggiorno», primo trattino, «Permesso di soggiorno temporaneo (lavoro, visitatore, studente)» di tale allegato.

14. Prima della data prevista per la sua partenza in Romania, D.Z. aveva presentato domanda in modalità elettronica per il rilascio di un visto di ingresso in Romania tramite la pagina internet del ministero degli affari esteri di tale Stato membro. Rispondendo al relativo questionario, D.Z. aveva dichiarato rientrare nella seguente categoria: «I hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia». La risposta ricevuta dal ministero degli affari esteri della Romania era stata che non vi era alcun obbligo di munirsi di visto d'ingresso se la durata del suo soggiorno in tale Stato membro non avesse superato i 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

15. Recatosi in tempo utile all'aeroporto di Larnaca, D.Z. è stato sottoposto al controllo dei documenti di viaggio da parte degli impiegati della società privata che agisce in qualità di mandataria della società Blue Air a Cipro. D.Z. aveva con sé e ha mostrato, oltre al passaporto e al permesso di soggiorno cipriota, la richiesta di visto inoltrata tramite la pagina internet del ministero degli affari esteri rumeno e la risposta, ottenuta per via elettronica, secondo cui non gli era richiesto di munirsi di visto ai fini dell'ingresso in Romania.

16. Gli impiegati che hanno proceduto al controllo dei documenti di viaggio di D.Z. hanno contattato telefonicamente il personale di controllo a terra della Blue Air all'aeroporto di Bucarest, cui hanno trasmesso l'insieme dei documenti esibiti da D.Z. La risposta dell'impiegata della Blue Air in servizio all'aeroporto di Bucarest, inviata via e-mail, è stata la seguente: «I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania» («mi spiace ma hanno detto che senza visto o carta di soggiorno per familiare non può entrare in Romania»).

17. Tenuto conto di tale risposta e del fatto che il trasporto di D.Z. in Romania avrebbe comportato l'obbligo per la Blue Air di ricondurlo immediatamente a Cipro e l'avrebbe esposta a sanzioni amministrative e penali, è stato deciso di non autorizzare l'imbarco di D.Z. sul volo da lui riservato. Quest'ultimo ha chiesto che gli venissero fornite per iscritto le motivazioni del suo negato imbarco sull'aeromobile, cosa mai avvenuta. È inoltre pacifico che D.Z. non ha ricevuto comunicazione di nessuna decisione scritta delle autorità rumene in cui si indicavano i motivi del rifiuto di autorizzare il suo ingresso in territorio rumeno.

18. Dinanzi al giudice del rinvio, D.Z. chiede un risarcimento per l'importo dovuto del costo del suo biglietto andata e ritorno, le spese di cancellazione della prenotazione dell'albergo a Bucarest, le tasse degli esami non sostenuti a causa della sua mancata partenza per Bucarest, l'equivalente degli stipendi non percepiti dal suo datore di lavoro per ragioni di congedo per studio ai fini della sua preparazione agli esami da tenere a Bucarest, nonché il risarcimento del danno morale subito a causa della vana preparazione agli esami, come pure a causa dell'ulteriore preparazione che è stato costretto ad affrontare, per sostenere di nuovo gli stessi esami in data diversa. Egli ritiene che il negato imbarco sull'aereo della convenuta, sebbene fosse in possesso di tutti i documenti di viaggio richiesti conformemente alla decisione n. 565/2014 e avesse ricevuto la risposta dal ministero degli affari esteri della Romania, secondo la quale non era soggetto ad alcun obbligo di visto, sia avvenuto in violazione delle disposizioni di tale decisione e del contratto concluso con la convenuta.

19. Blue Air obietta che spettava a D.Z. munirsi di ogni necessario visto di ingresso richiesto dalla legge o dai regolamenti, che egli sapeva o avrebbe dovuto sapere che vi era l'obbligo di visto per la Romania, che le autorità rumene avevano il potere discrezionale di non accettare il suo ingresso nel paese in assenza di visto e che la convenuta non può essere considerata responsabile per la decisione presa dalle autorità rumene di negargli l'ingresso in territorio rumeno. Blue Air rinvia inoltre alle condizioni generali di trasporto pubblicate sul suo sito internet, le quali stabiliscono tassativamente che la compagnia non è responsabile del rifiuto d'ingresso opposto al passeggero dalle autorità dello Stato di destinazione o per i documenti che il cliente è tenuto a possedere o per l'applicazione di leggi, regolamenti o direttive dello Stato di destinazione.

20. È in tale contesto che l'Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunale distrettuale di Larnaka) ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se sia corretta l'interpretazione secondo la quale la decisione n. 565/2014 produce direttamente effetti giuridici sotto forma, da un lato, di diritti, in capo ai privati cittadini di paesi terzi, di non essere soggetti a un obbligo di visto per il loro ingresso nello Stato membro di destinazione e, dall'altro, di obbligo, per lo Stato membro di destinazione di cui trattasi, di non richiedere tale visto, qualora gli stessi posseggano un visto o un permesso di soggiorno compresi nell'elenco di quelli che godono del reciproco riconoscimento sulla base della decisione n. 565/2014, che lo Stato membro di destinazione si è impegnato ad applicare.
- 2) Qualora un vettore aereo nell'aeroporto dello Stato membro di partenza, direttamente o/e mediante i suoi rappresentanti e incaricati autorizzati, neghi l'imbarco a un passeggero invocando il diniego delle autorità dello Stato membro di destinazione di autorizzare il suo ingresso in detto Stato, a motivo della presunta mancanza di visto d'ingresso (visa), se si possa ritenere che il vettore aereo eserciti una funzione e operi come emanazione dello Stato di cui trattasi (emanation of State), cosicché il passeggero danneggiato possa opporgli la decisione n. 565/2014/UE dinanzi al giudice dello Stato membro di partenza, per dimostrare che egli aveva il diritto di entrare senza un ulteriore visto e chiedere il risarcimento pecuniario per la violazione di tale diritto e, di conseguenza, per la violazione del suo contratto di trasporto.
- 3) Se possa un vettore aereo, direttamente o/e mediante i suoi rappresentanti e incaricati autorizzati, negare l'imbarco del cittadino di un paese terzo, sulla base di una decisione delle autorità dello Stato membro di destinazione di negare l'ingresso nel territorio di detto Stato membro, senza precedentemente rilasciare o/e consegnare al suddetto cittadino alcun provvedimento motivato per iscritto del respingimento (v. articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2016/399, già articolo 13 del regolamento (CE) n. 562/2006¹⁰, che stabilisce il rilascio di un provvedimento motivato per il respingimento), affinché sia garantito il rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, della tutela giurisdizionale dei diritti del passeggero danneggiato (v. articolo 4 dello stesso regolamento).
- 4) Se l'articolo 2, [lettera] j), del regolamento (CE) n. 261/2004 debba essere interpretato nel senso che viene escluso dal suo campo di applicazione il caso di negato imbarco di un passeggero ogniqualvolta lo stesso venga deciso dal vettore aereo a motivo di presunti «documenti di viaggio inadeguati». Se sia corretta l'interpretazione secondo la quale il negato imbarco rientri nel campo di applicazione del regolamento qualora venga deciso in giudizio, sulla base delle circostanze particolari di ciascun singolo caso, che i documenti di viaggio erano idonei e che il negato imbarco era ingiustificato o illegale per violazione del diritto europeo.
- 5) Se un passeggero possa essere privato del diritto alla compensazione previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 261/2004, previa invocazione di clausola di esonero o di limitazione della responsabilità del vettore aereo in caso di asserita inadeguatezza dei suoi documenti di viaggio, quando tale clausola esista nelle normali, e previamente pubblicate, condizioni di esercizio o/e fornitura di servizi di un vettore aereo. Se l'articolo 15, in combinato disposto con l'articolo 14, del medesimo regolamento osti all'applicazione di tali clausole restrittive e/o di esonero di responsabilità del vettore aereo.»

21. Conformemente all'articolo 23 dello Statuto della Corte, D.Z., Blue Air, i governi tedesco, cipriota e dei Paesi Bassi, nonché la Commissione hanno depositato osservazioni scritte. Tali interessati, ad eccezione di Blue Air, hanno presentato osservazioni orali all'udienza tenutasi dinanzi alla Corte il 12 settembre 2019.

¹⁰ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2006, L 105, pag. 1).

Sulla ricevibilità

22. Blue Air contesta la ricevibilità del rinvio pregiudiziale, in primo luogo, perché, contrariamente alle disposizioni processuali cipriote, le parti del procedimento non sarebbero state sentite sulla seconda e la terza questione pregiudiziale, in secondo luogo perché, il giudice del rinvio non avrebbe esposto le disposizioni del diritto nazionale applicabili e, in terzo luogo, perché tale giudice non avrebbe esposto l'insieme degli elementi di diritto e di fatto necessari alla corretta applicazione del diritto dell'Unione. Dal canto suo, il governo tedesco solleva dubbi circa la ricevibilità della quarta e della quinta questione pregiudiziale, dal momento che non emerge dall'ordinanza di rinvio che l'attore nel procedimento principale abbia invocato il regolamento n. 261/2004.

23. A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto normativo e fattuale che egli definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza¹¹ e che il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora risulti in modo manifesto che l'interpretazione richiesta relativamente ad una norma dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere utilmente alla questione sottoposta¹². Nessuna di tali ipotesi ricorre nel caso di specie. Per quanto concerne la pertinenza della quarta e della quinta questione pregiudiziale, rilevo che, se è vero, come espressamente indicato nell'ordinanza di rinvio, che l'attore nel procedimento principale non ha invocato il regolamento n. 261/2004, il giudice del rinvio ha tuttavia precisato, nella medesima ordinanza, che il diritto cipriota gli consente di accordare un risarcimento a una parte anche ove questa non l'abbia espressamente reclamato.

24. Ricordo inoltre che, in base a giurisprudenza anch'essa costante, non spetta alla Corte verificare se la decisione di rinvio sia stata adottata conformemente alle norme nazionali disciplinanti l'organizzazione giudiziaria e le procedure giurisdizionali¹³.

25. Suggesto pertanto alla Corte di dichiarare ricevibili tutte le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio.

Nel merito

Sulla prima questione pregiudiziale

26. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte se la decisione n. 565/2014 produca effetti diretti, nel senso, da un lato, di conferire al cittadino di uno Stato terzo incluso nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 539/2001 il diritto di non munirsi di visto nazionale ai fini dell'ingresso sul territorio di uno degli Stati membri destinatari di tale decisione laddove sia in possesso di un permesso di soggiorno riconosciuto da tale Stato membro come equipollente al proprio visto nazionale conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), di detta decisione, e, dall'altro, di stabilire l'obbligo, per detto Stato membro di consentire, in tali circostanze, l'ingresso nonostante l'assenza di un tale visto.

11 V., a titolo di esempio, sentenza del 10 marzo 2016, Flight Refund (C-94/14, EU:C:2016:148, punto 40 e giurisprudenza citata).

12 V., da ultimo, sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 27 e giurisprudenza citata).

13 V., da ultimo, sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 30).

27. Blue Air, i governi tedesco, cipriota e dei Paesi Bassi, sulla base di argomenti sostanzialmente coincidenti, propongono di rispondere negativamente a tale questione. La Commissione ritiene invece che si debba rispondere affermativamente¹⁴.

28. Come rilevato dalla Corte a partire dalla celebre sentenza Grad, sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria che l'articolo 288 TFUE attribuisce alla decisione «escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati». Nei casi in cui uno o più Stati membri siano stati, mediante decisione, obbligati ad adottare un determinato comportamento, «la portata di tale atto sarebbe ristretta se i singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma del diritto [dell'Unione]»¹⁵.

29. Affinché tuttavia l'obbligo imposto da una decisione agli Stati membri che ne sono destinatari possa avere efficacia diretta nei rapporti fra questi ultimi e i singoli tale obbligo deve essere incondizionato e sufficientemente preciso¹⁶. L'esame volto ad accertare se tali criteri sono soddisfatti va effettuato caso per caso, tenendo conto della natura, dello spirito e della lettera della disposizione che si intende far valere in giudizio¹⁷.

30. Prima di procedere a un tale esame con riguardo alla decisione n. 565/2014, occorre soffermarsi sull'argomento avanzato dal governo tedesco, secondo cui la possibilità di riconoscere efficacia diretta alle disposizioni di tale decisione sarebbe esclusa in radice per il fatto che essa, limitandosi a favorire una semplificazione amministrativa, non ha come obiettivo di conferire diritti in capo ai singoli.

31. Tale argomento deve, a mio avviso, essere respinto.

32. Da un lato, il riconoscimento di diritti o altre situazioni giuridiche soggettive favorevoli in capo ai singoli quale contropartita di un obbligo imposto agli Stati membri in forza delle disposizioni di una decisione costituisce un effetto riflesso di tali disposizioni che può prescindere dall'obiettivo concretamente perseguito dalla decisione nel suo complesso¹⁸. Dall'altro, la premessa da cui muove l'argomento del governo tedesco, secondo cui l'effetto diretto di una norma di diritto dell'Unione è necessariamente collegato al riconoscimento, da parte di quest'ultima, di diritti¹⁹ in favore del singolo che la invoca in giudizio, trova, a mio avviso, una smentita nella giurisprudenza della Corte.

33. Senza voler entrare nel dibattito dottrinale sulle diverse declinazioni dell'effetto diretto e sui suoi confini con altre nozioni del diritto dell'Unione, mi limito a rilevare che la Corte ha da tempo riconosciuto che l'azionabilità da parte dei singoli di una norma del diritto dell'Unione che impone obblighi agli Stati membri non dipende dalla circostanza che essa sia intesa a conferire diritti in capo ai singoli, quanto meno nel caso in cui tale norma sia invocata non in funzione sostitutiva della norma nazionale con essa contrastante, ma in funzione di parametro di legittimità di disposizioni del diritto nazionale, di provvedimenti o di comportamenti adottati da un'autorità nazionale²⁰. La circostanza che

14 Nelle sue osservazioni scritte, l'attore nel procedimento principale, che ha risposto globalmente alle questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio, sembra pronunciarsi in senso favorevole al riconoscimento di effetti diretti (orizzontali) alla decisione n. 565/2014.

15 Sentenza del 6 ottobre 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, punto 5).

16 Sentenza del 6 ottobre 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, punto 9). V. anche sentenze del 12 dicembre 1990, Kaefer e Procacci (C-100/89 e C-101/89, EU:C:1990:456, punto 24) e del 10 novembre 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, punto 13).

17 Sentenza del 6 ottobre 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, punto 6).

18 Si veda, in tal senso, il punto 24 della sentenza del 12 dicembre 1990, Kaefer e Procacci (C-100/89 e C-101/89, EU:C:1990:456).

19 Al punto 35 delle sue osservazioni scritte il governo tedesco impiega il termine «subjektiv-öffentlichen Rechten».

20 Si veda, per quanto concerne le direttive, sentenze del 19 gennaio 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punto 25), del 23 novembre 1977, Enka (38/77, EU:C:1977:190, punto 18), del 19 settembre 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punti 38-39) e, più di recente, sentenze dell'8 giugno 2006, Feuerbestattungsverein Halle (C-430/04, EU:C:2006:374, punto 28), del 17 luglio 2008, Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, punto 33) del 17 novembre 2011, Aladzhev (C-434/10, EU:C:2011:750, punto 32) e del 5 settembre 2012, Rahman e a. (C-83/11, EU:C:2012:519, punto 25).

né la disposizione di una decisione indirizzata agli Stati membri di cui si invoca l'efficacia diretta al fine di opporsi a un provvedimento amministrativo nazionale con essa contrastante né l'atto che la contiene abbiano lo scopo di conferire diritti in capo ai singoli non può pertanto essere considerata, di per sé, decisiva al fine di escludere tale efficacia²¹.

34. Ciò premesso, occorre dunque verificare se la decisione n. 565/2014 comporta, per gli Stati membri che ne sono destinatari, l'obbligo, sufficientemente preciso e incondizionato, di riconoscere come equipollenti ai visti nazionali, ai fini dell'ingresso e del soggiorno temporaneo sul proprio territorio, i titoli di soggiorno menzionati all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), di questa decisione.

35. Nella presente causa, i dubbi espressi dai governi che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte vertono essenzialmente sul requisito dell'incondizionatezza, dato che l'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014 abilita, ma non obbliga, gli Stati membri cui tale decisione è indirizzata a riconoscere unilateralmente l'equipollenza ai propri visti nazionali dei permessi di soggiorno menzionati alla lettera b) di tale disposizione e che tale abilitazione non opera se non nel caso in cui detti Stati membri si determinino ad applicare la decisione in questione.

36. La partecipazione al regime di riconoscimento unilaterale che la decisione n. 565/2014 ha inteso stabilire²² è, dunque, come peraltro espressamente enunciato dal suo considerando 7, *facoltativa*. Inoltre, se l'articolo 2, paragrafo 3, di tale decisione precisa che, ove optino per l'applicazione della stessa gli Stati membri che ne sono destinatari riconoscono tutti i documenti di cui ai paragrafi 1 e 2 del medesimo articolo, quale che sia lo Stato membro che li ha rilasciati, l'articolo 3, paragrafo 1, di detta decisione, lascia agli Stati membri che decidono di applicare l'articolo 2, a guisa di ulteriore opzione, la facoltà di riconoscere come equipollenti ai visti nazionali anche i documenti che sono elencati alle lettere a) e b) del suddetto articolo 3, paragrafo 1.

37. Secondo una giurisprudenza costante, una disposizione del diritto dell'Unione è incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni dell'Unione o degli Stati membri²³.

38. Un'applicazione rigorosa di tale test condurrebbe inevitabilmente a considerare le disposizioni della decisione n. 565/2014 e, in particolare il suo articolo 3, prive del requisito dell'incondizionatezza richiesto dalla giurisprudenza.

39. In effetti, da un lato, il regime semplificato per il controllo delle persone alle frontiere esterne introdotto da tale decisione non si applica agli Stati membri destinatari se non nel caso in cui questi vi acconsentano con un'espressa dichiarazione in tal senso²⁴. Dall'altro, nel caso in cui tale consenso sia dato, l'equipollenza dei documenti elencati alle lettere a) e b) dell'articolo 3, paragrafo 1, di detta decisione ai visti nazionali non discende automaticamente, ma richiede un ulteriore espresso riconoscimento da parte dello Stato membro interessato. Inoltre, quest'ultimo ha, conformemente al medesimo paragrafo 1 dell'articolo 3, la possibilità di escludere tale riconoscimento nel caso in cui i visti o i permessi di soggiorno siano apposti su determinati documenti di viaggio. È dunque giocoforza constatare che la decisione n. 565/2014 non impone agli Stati membri che ne sono destinatari un obbligo incondizionato di riconoscere tale equipollenza, né di partecipare al regime semplificato predisposto da detta decisione.

21 Occorre tuttavia che il singolo sia titolare di un interesse, azionabile dinanzi al giudice nazionale, a che l'obbligo imposto allo Stato membro sia rispettato.

22 V. considerando 9 e 10 e articolo 1 di tale decisione.

23 V., in tal senso, sentenze del 23 febbraio 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e a. (C-236/92, EU:C:1994:60, punto 9) e del 26 ottobre 2006, Pohl-Boskamp (C-317/05, EU:C:2006:684, punto 41).

24 V. articolo 5 della decisione n. 565/2014.

40. Non ritengo tuttavia corretto terminare l'analisi sulla base di questa sola constatazione.

41. In effetti, emerge dalla giurisprudenza della Corte che il solo fatto che una disposizione di diritto dell'Unione necessiti, *per acquistare efficacia*, di essere completata da un altro atto, non esclude che il precetto che essa contiene, che enuncia un obbligo in sé chiaro e preciso, sia considerato, una volta divenuto vincolante per lo Stato membro in questione²⁵, altresì incondizionato ai fini della sua invocabilità in giudizio quale parametro di legalità di una disposizione nazionale o di un provvedimento di un'autorità nazionale che sia con esso contrastante²⁶. Lo stesso vale per l'ipotesi in cui l'applicazione di una tale disposizione sia sottoposta a termine²⁷ o a condizione²⁸.

42. Nel caso della decisione n. 565/2014, l'adesione dello Stato membro al regime da essa predisposta – adesione che, conformemente all'articolo 5 di tale decisione, deve essere comunicata alla Commissione e costituisce oggetto di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale – importa, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, l'obbligo di riconoscere, salvo le eccezioni definite dallo Stato membro in questione all'atto dell'adesione, tutti i documenti indicati nei paragrafi 1 e 2 di questo articolo, senza fare distinzioni tra gli Stati membri di rilascio²⁹. Non considerare tale obbligo oltre che chiaro e preciso anche incondizionato, *una volta che lo Stato membro interessato abbia optato per l'applicazione della decisione*, indicando le eventuali eccezioni al riconoscimento dell'equipollenza nei limiti definiti dall'articolo 2, paragrafo 3, di quest'ultima, mi sembra costituire un'applicazione eccessivamente formalistica della giurisprudenza richiamata al paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

43. L'analisi si complica, tuttavia, quando si passa dall'articolo 2 della decisione n. 565/2014 all'articolo 3 della stessa. In effetti, come si è detto in precedenza, tale articolo, non impone agli Stati membri destinatari un obbligo, come quello previsto dal paragrafo 3 del suddetto articolo 2, di riconoscere l'equipollenza ai visti nazionali di tutti i documenti in esso menzionati, ma lascia loro la facoltà di effettuare un tale riconoscimento.

44. Tenuto conto della decisione della Romania di riconoscere unilateralmente i permessi di soggiorno menzionati all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), della decisione n. 565/2014, che detto Stato membro ha notificato alla Commissione e che quest'ultima ha proceduto a pubblicare nella Gazzetta ufficiale, si può ritenere che il cittadino di un paese terzo che figura nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 539/2001 e che sia in possesso di un permesso di soggiorno rientrante tra quelli oggetto di riconoscimento sia legittimato a invocare il suddetto articolo 3 al fine di contestare la legittimità del rifiuto d'ingresso in Romania oppostogli dalle autorità di tale Stato membro per la ragione che non disponeva di un visto nazionale?

45. Non osta, a mio avviso, a una risposta affermativa a tale questione la giurisprudenza richiamata al paragrafo 37 delle presenti conclusioni, né l'ampio margine di discrezionalità che l'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014 lascia agli Stati membri destinatari di tale decisione quanto al riconoscimento dell'equipollenza dei documenti in esso menzionati.

25 V. sentenza del 10 novembre 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, punto 20).

26 Questo era tra l'altro il caso nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 6 ottobre 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78).

27 V. sentenza del 10 novembre 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, punto 19).

28 Si veda sentenza del 12 dicembre 1990, Kaefer e Procacci (C-100/89 e C-101/89, EU:C:1990:456, punto 27), in cui l'obbligo previsto nella disposizione invocata della decisione n. 86/283 era sottoposto alla condizione di reciprocità.

29 In tal senso si veda la proposta della Commissione del 21 giugno 2013; COM(2013) 441 final, pag. 3.

46. A ben vedere, in effetti, pur essendo il requisito dell'incondizionatezza della norma di diritto dell'Unione ai fini della sua invocabilità in giudizio collegato da una relazione d'inversa proporzionalità al margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri³⁰, la Corte si è spesso focalizzata più sul modo in cui tale margine è stato utilizzato, piuttosto che sulla sua ampiezza³¹, in particolare quando ad essere invocato era l'«effetto diretto oppositivo» di tale disposizione³². L'esistenza di un margine, più o meno ampio di discrezionalità che la disposizione in questione lascia agli Stati membri, non appare, dunque, condurre inevitabilmente ad escludere l'attitudine della stessa ad essere invocata in giudizio in funzione di parametro di legittimità di disposizioni di diritto nazionale o di atti o comportamenti di autorità amministrative nazionali³³. In questa stessa ottica, più sostanzialistica che formalistica, la Corte ha altresì precisato, trattandosi delle disposizioni di una direttiva, che non sarebbe giustificato escludere il diritto dei singoli di far valere tali disposizioni dinanzi ai giudici nazionali dopo che lo Stato membro interessato ha fatto uso del potere discrezionale (anche ampio) di cui gode nell'attuazione di tale direttiva³⁴.

47. La risposta al quesito enunciato al paragrafo 44 delle presenti conclusioni dipende dunque essenzialmente dalla questione di sapere se, una volta che lo Stato membro interessato ha deciso di applicare l'articolo 3 della decisione n. 565/2014, senza indicare eccezioni, come ha fatto la Romania, detto Stato membro è tenuto a riconoscere l'equipollenza ai visti nazionali dei documenti menzionati al paragrafo 1 di tale articolo senza poter decidere, caso per caso, se procedere o no a un tale riconoscimento.

48. Interrogati sul punto dalla Corte nel corso dell'udienza, i governi tedesco e cipriota hanno risposto negativamente. Non sono tuttavia persuaso da tale risposta.

49. La circostanza che il regime introdotto dalla decisione n. 565/2014 sia basato sul riconoscimento unilaterale da parte degli Stati destinatari di tale decisione non deve far perdere di vista il fatto che quest'ultima istituisce norme comuni in materia di controlli alle frontiere esterne e che obiettivo di tali norme è la semplificazione dei controlli. Ora, sarebbe contrario a tale obiettivo e, in fin dei conti, all'effetto utile di detta decisione ritenere che gli Stati membri che hanno deciso di aderire al regime da questa introdotto e hanno notificato tale decisione alla Commissione possano poi derogarvi in singoli casi, conservando la facoltà, di respingere alla frontiera il cittadino di uno paese terzo che figura nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 539/2001, in possesso di uno dei documenti di cui all'articolo 3 della decisione n. 565/2014, regolarmente rilasciato e in corso di validità, col pretesto che non è munito di un visto d'ingresso o di transito nazionale. Una tale interpretazione della decisione n. 565/2014 sarebbe altresì contraria al principio della certezza del diritto, che la pubblicazione della notifica dello Stato membro alla Commissione, effettuata ai sensi dell'articolo 5 di tale decisione intende salvaguardare.

30 La Corte ha in effetti affermato, nella sentenza del 12 dicembre 1990, Kaefer e Procacci (C-100/89 e C-101/89, EU:C:1990:456, punto 26), che una disposizione è incondizionata allorché non lascia agli Stati membri alcun margine discrezionale.

31 V., ad esempio, per quanto concerne le direttive, sentenze del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, punto 105) e del 28 giugno 2007, JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust e The Association of Investment Trust Companies (C-363/05, EU:C:2007:391, punti 59 e 60).

32 Per quanto concerne le direttive si veda, ad esempio, sentenze del 24 ottobre 1996, Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punti 59-61), del 19 settembre 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punti 36 e 37, nonché le conclusioni dell'avvocato generale Léger, C-287/98, EU:C:2000:3, punti 73 e ss.), del 7 marzo 1996, Associazione Italiana per il WWF e a., (C-118/94, EU:C:1996:86, punti 17 a 26), del 15 maggio 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, punto 34); del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 66). V. altresì conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Rahman e a., (C-83/11, EU:C:2012:174, punto 81). Per quanto riguarda le decisioni, si veda sentenza del 10 novembre 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, punto 15).

33 Si veda ancora, sempre per quanto riguarda le direttive, sentenze del 17 luglio 2008, Flughafen Köln/Bonn (C-226/07, EU:C:2008:429, punti 33-34), e del 6 ottobre 2015, T-Mobile Czech Republic et Vodafone Czech Republic (C-508/14, EU:C:2015:657, punto 53).

34 V. sentenza del 18 ottobre 2001, Gharehveran (C-441/99, EU:C:2001:551, punti 39 a 44).

50. Ne consegue che, una volta che lo Stato membro in questione ha comunicato alla Commissione la sua intenzione di applicare la decisione n. 565/2014 e di riconoscere i documenti elencati al suo articolo 3, paragrafo 1, come equipollenti ai propri visti nazionali, esso ha l'obbligo di attenersi alla decisione presa.

51. Non si oppone a tale conclusione il considerando 7 della decisione n. 565/2014, secondo cui la partecipazione al regime introdotto da quest'ultima «non dovrebbe imporre agli Stati membri obblighi supplementari rispetto a quelli definiti nel [rispettivo] atto di adesione (...)». In effetti, tale decisione e il regime semplificato che essa introduce, cui gli Stati membri destinatari aderiscono su base volontaria, hanno lo scopo di attenuare l'obbligo, previsto dall'atto di adesione di tali Stati membri, di richiedere sistematicamente ai cittadini degli Stati terzi menzionati all'allegato I del regolamento n. 539/2001 il visto nazionale d'ingresso o di transito, alleggerendo gli oneri amministrativi che tale obbligo comporta riguardo a persone che sono già state sottoposte a verifiche rigorose dallo Stato membro di rilascio.

52. In base alle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che la decisione n. 565/2014 deve essere interpretata nel senso che lo Stato membro destinatario che ha deciso di riconoscere l'equipollenza ai propri visti nazionali dei documenti elencati all'articolo 3, paragrafo 1, di tale decisione, senza prevedere eccezioni, e lo ha comunicato alla Commissione conformemente all'articolo 5 della stessa non può, a partire dalla data di pubblicazione di tale comunicazione sulla Gazzetta ufficiale, respingere alla frontiera il cittadino di un paese terzo che figura sull'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 539/2001, in possesso di uno dei documenti menzionati al suddetto articolo 3, paragrafo 1, regolarmente rilasciato e in corso di validità, per il solo motivo che è sprovvisto di un visto nazionale. La decisione n. 565/2014 può essere invocata in giudizio dal cittadino dello Stato terzo che si è visto rifiutare l'ingresso o il transito sul territorio di detto Stato membro nelle anzidette circostanze al fine di contestare la legittimità della decisione di rifiuto.

Sulla seconda questione pregiudiziale

53. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se un vettore aereo che, direttamente o tramite i suoi rappresentanti all'aeroporto di partenza, rifiuta di imbarcare un passeggero, invocando il rifiuto d'ingresso opposto dalle autorità dello Stato membro di destinazione a causa dell'assenza di visto nazionale deve essere considerato come un'emanazione di tale Stato membro, nei cui confronti il passeggero in questione possa far valere le disposizioni della decisione n. 565/2014 al fine di ottenere un risarcimento per violazione del contratto di trasporto. In altri termini, la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla possibilità, per un singolo, di far valere in giudizio nei confronti della compagnia con cui ha concluso un contratto di trasporto aereo gli obblighi che incombono allo Stato membro di destinazione in virtù di un atto di diritto derivato in materia di controlli alle frontiere, nella specie la decisione n. 565/2014.

54. Dirò subito che, come il governo dei Paesi Bassi, provo una certa difficoltà a cogliere appieno il significato di tale questione, data la natura essenzialmente contrattuale della controversia principale. In effetti, non imbarcando D.Z., Blue Air non ha adempiuto la prestazione alla quale era tenuta in virtù del contratto di trasporto concluso con quest'ultimo. Ora, la questione di sapere se tale comportamento è suscettibile di dar luogo a una responsabilità per inadempimento e se, a questo o ad altro titolo, dà diritto a D.Z. di ottenere un risarcimento per i danni subiti prescinde dalla possibilità di quest'ultimo di far valere in giudizio, nei confronti di Blue Air, gli obblighi che incombono alla Romania in forza del regime introdotto dalla decisione n. 565/2014 cui tale Stato membro ha deciso di aderire.

55. Ciò premesso, come l'insieme degli interessati che hanno presentato osservazioni nella presente causa, ad eccezione di D.Z., ritengo che si debba rispondere negativamente alla seconda questione pregiudiziale.

56. In effetti, la natura vincolante di una decisione, sulla quale è basata la possibilità di farla valere dinanzi al giudice nazionale³⁵, esiste solo nei confronti degli Stati membri che ne siano destinatari. Una decisione indirizzata agli Stati membri non può quindi, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo e non può essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti³⁶.

57. Se, al punto 27 della sentenza Farrell³⁷ la Corte ha precisato che disposizioni di diritto derivato dell'Unione idonee a produrre effetti diretti possono essere invocate da un singolo «nei confronti di un organismo o di un ente che sia soggetto all'autorità o al controllo dello Stato, o che disponga di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti fra singoli»³⁸, tale giurisprudenza non si applica nelle circostanze del procedimento principale.

58. Come correttamente rilevato dalla Commissione, né le compagnie aeree, né gli impiegati, i rappresentanti o i mandatarî di queste ultime che verificano l'adeguatezza dei documenti di viaggio all'aeroporto dello Stato membro di partenza possono essere considerati come incaricati di esercitare funzioni di controllo alla frontiera. Tali soggetti non hanno, quindi, nessun potere di rifiutare o di autorizzare l'entrata di un cittadino di un paese terzo sul territorio dello Stato membro di destinazione.

59. È vero che, in forza dell'articolo 26, paragrafo 1, lettera b), della Convenzione, firmata a Schengen il 19 giugno 1990, di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985³⁹ e della direttiva 2001/51⁴⁰, che integra e precisa le condizioni di applicazione di tale articolo, i vettori che trasportano cittadini stranieri nel territorio degli Stati membri sono assoggettati a specifici obblighi di controllo⁴¹ e sono, in particolare, tenuti «ad adottare ogni misura necessaria per accertarsi che lo straniero trasportato per via aerea o marittima sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nei territori» degli Stati membri. Peraltro, in base al paragrafo 2, di tale articolo, gli Stati membri sono tenuti a istituire sanzioni nei confronti dei vettori che trasportano per via aerea o marittima, da un paese terzo verso il loro territorio, stranieri che non sono in possesso dei documenti di viaggio richiesti⁴².

60. Tuttavia, la previsione, da parte del diritto dell'Unione e/o del diritto nazionale, di siffatti obblighi e sanzioni non implica che i vettori aerei che procedono al controllo dei documenti di viaggio dei passeggeri prima del loro imbarco all'aeroporto dello Stato membro di partenza, per assicurarsi che questi ultimi siano in possesso dei documenti richiesti per l'ingresso nello Stato membro di

35 Sentenza del 6 ottobre 1970, Grad (9/70, EU:C:1970:78, punto 5).

36 V. in tal senso, per quanto riguarda le direttive, sentenza del 26 febbraio 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punto 48).

37 Sentenza del 10 ottobre 2017 (C-413/15, EU:C:2017:745).

38 V. altresì sentenza del 12 luglio 1990, Foster e a. (C-188/89, EU:C:1990:313, punto 20).

39 GU 2000, L 239, pag. 1.

40 Direttiva 2001/51/CE del Consiglio del 28 giugno 2001 che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, (GU 2001, L 187, pag. 45).

41 I controlli svolti dalle compagnie aeree possono suddividersi in tre tipi: i) i controlli d'identità effettuati per ragioni commerciali al momento del check-in, per verificare l'identità del passeggero in possesso di un biglietto nominativo, o l'identità della persona che si presenta ad esempio come avente diritto ad alcune riduzioni; ii) i controlli effettuati per ragioni di sicurezza in casi e circostanze eccezionali, ad esempio in caso di sospetti sul comportamento di un viaggiatore che possa mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza degli altri viaggiatori; iii) i controlli per evitare sanzioni nel quadro della legislazione sulla responsabilità dei vettori nel caso in cui trasportino persone che non sono in possesso dei documenti di viaggio necessari, v. in questo senso la risposta del 5 luglio 2001 data dall'allora commissario Vitorino ad un'interrogazione parlamentare sui controlli sistematici d'identità effettuati prima dell'imbracco da Air France all'aeroporto Charles de Gaulle, accessibile su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2001-1486&language=IT>.

42 La causa che ha dato origine alla sentenza del 4 settembre 2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155) verteva sull'applicazione di una di tali sanzioni amministrative da parte delle autorità lituane a Air Baltic. Un'altra causa, relativa all'applicazione di una sanzione da parte delle autorità ungheresi a Ryanair è attualmente pendente dinanzi alla Corte (v. causa C-754/18, Ryan Air Designated Activity Company).

destinazione, debbano considerarsi come emanazioni di tale Stato membro, né che tali controlli siano qualificabili come «verifiche di frontiera» ai sensi del codice frontiere Schengen⁴³, né, ancora, che i dipendenti, rappresentanti o mandatari di tali vettori siano assimilabili a delle «guardie di frontiera» ai sensi del medesimo codice⁴⁴.

61. Come correttamente rilevato dal governo tedesco, la sentenza *Touring Tours und Travel e Sociedad de Transportes*⁴⁵ non consente di giungere a una diversa conclusione. È vero che, in tale pronuncia, la Corte ha considerato che i controlli dei documenti di viaggio che un'impresa di trasporto di passeggeri a mezzo autobus che effettua servizi di linea transfrontalieri all'interno dello spazio Schengen è tenuta ad eseguire, a pena di sanzioni pecuniarie, in forza di un obbligo generale imposto per legge da uno Stato membro e di decisioni individuali adottate dall'autorità di polizia di tale Stato, devono considerarsi come effettuati «per ordine e sotto il controllo» di detta autorità, nonostante tale impresa non disponga di pubblici poteri. Tuttavia, tale affermazione resta circoscritta al contesto della causa che ha dato luogo a tale sentenza, in cui la Corte era chiamata a chiarire se i suddetti controlli rientrassero nell'ambito di applicazione dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 562/2006, che ha preceduto l'attuale codice frontiere Schengen, e se costituissero «esercizio di competenze di polizia» aventi effetto equivalente alle verifiche di frontiera. Essa non consente dunque di trarre conclusioni circa la possibilità di considerare i vettori aerei che effettuano i controlli dei documenti di viaggio prima dell'imbarco come organismi o enti ai sensi del punto 27 della sentenza *Farrell*⁴⁶.

62. Per i motivi sopra esposti ritengo che si debba rispondere alla seconda questione pregiudiziale nel senso che un vettore aereo che, direttamente o tramite i suoi rappresentanti all'aeroporto dello Stato membro di partenza, nega l'imbarco a un passeggero invocando il rifiuto d'ingresso opposto dalle autorità dello Stato membro di destinazione a causa dell'assenza di visto nazionale non può essere considerato come un'emanazione di tale Stato membro, nei cui confronti il passeggero in questione possa far valere gli obblighi che incombono agli Stati membri che applicano la decisione n. 565/2014.

Sulla terza questione pregiudiziale

63. Con la terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se una compagnia aerea può, direttamente o tramite i suoi rappresentanti o mandatari all'aeroporto di partenza, rifiutare di imbarcare un passeggero invocando il rifiuto d'ingresso opposto dalle autorità dello Stato membro di destinazione senza che una decisione scritta e motivata sia stata adottata da dette autorità e sia stata comunicata all'interessato, conformemente all'articolo 13 del regolamento n. 562/2006.

64. Anche tale questione pregiudiziale mi sembra oltrepassare il contesto contrattuale in cui si iscrive la controversia principale.

43 Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU 2016, L 77, pag. 1). La nozione di «verifiche di frontiera» è definita all'articolo 2, n. 11), di tale codice come «le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone, compresi i loro mezzi di trasporto e gli oggetti in loro possesso, possano essere autorizzati ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzati a lasciarlo». In questo senso, si veda sentenza del 13 dicembre 2018, *Touring Tours und Travel e Sociedad de Transportes* (C-412/17, EU:C:2018:1005, punto 45 e giurisprudenza citata), in cui la Corte ha precisato che non costituiscono verifiche di frontiere i controlli sui documenti di viaggio effettuati dalle imprese di trasporto in occasione di trasporti transfrontalieri per autobus, nella misura in cui sono effettuati all'interno di uno Stato membro, nella specie quello in cui i viaggiatori salgono sull'autobus all'inizio del viaggio transfrontaliero, e non «alle frontiere» o «al momento dell'attraversamento della frontiera».

44 La nozione di guardia di frontiera è definita all'articolo 2, punto 14), del codice Schengen come «il pubblico ufficiale assegnato, conformemente alla legislazione nazionale, ad un valico di frontiera oppure lungo la frontiera o nelle immediate vicinanze di quest'ultima, che assolve, in conformità del presente regolamento e della legislazione nazionale, compiti di controllo di frontiera».

45 Sentenza del 13 dicembre 2018 (C-412/17, EU:C:2018:1005, punti 48 e 49).

46 Sentenza del 10 ottobre 2017, (C-413/15, EU:C:2017:745).

65. Il rifiuto d'imbarco opposto da una compagnia aerea a un passeggero che ha concluso un contratto di trasporto con tale compagnia, anche ove sia fondato su una decisione presa dall'autorità dello Stato membro di destinazione secondo cui tale passeggero non è autorizzato a entrare nel territorio di tale Stato membro, costituisce sempre e comunque un comportamento contrattuale. Come si è detto in risposta alla seconda questione pregiudiziale, infatti, i controlli sui documenti di viaggio che le compagnie aeree sono tenute ad effettuare in forza del diritto dell'Unione o del diritto nazionale non sono verifiche di frontiera e il rifiuto d'imbarco non è assimilabile a un rifiuto d'ingresso sul territorio dello Stato membro di destinazione, sebbene possa avere effetti identici in quanto impedisce al passeggero di penetrare in detto territorio.

66. La circostanza che il rifiuto d'imbarco sia giustificato dalla volontà della compagnia aerea di non infrangere la legislazione nazionale in materia d'immigrazione dello Stato membro di destinazione del volo, esponendosi alle sanzioni, di natura anche penale, cui sarebbe assoggettata nel caso in cui trasporti passeggeri privi dei documenti richiesti per l'attraversamento della frontiera di detto Stato, *non modifica la natura contrattuale* di tale rifiuto.

67. Ne consegue che, rifiutando un passeggero all'imbarco, una compagnia aerea si espone, nei confronti di tale passeggero, alle conseguenze derivanti dalla violazione del contratto di trasporto concluso con quest'ultimo – da valutarsi in base alle clausole contrattuali e alla legge applicabile al contratto –, nonché, come si vedrà in seguito, a quelle previste dal regolamento n. 261/2004, laddove i presupposti per la sua applicazione siano soddisfatti.

68. In tale contesto, le informazioni ottenute dalle autorità dello Stato membro di destinazione, nonché le raccomandazioni e le prese di posizione adottate da dette autorità circa la non conformità dei documenti di viaggio detenuti dal passeggero a quelli richiesti per l'ingresso in detto Stato membro non sono che elementi sulla base dei quali la compagnia aerea orienta il suo comportamento contrattuale, alla stessa stregua di quelli che può trarre dalla verifica diretta della regolamentazione applicabile e dalla consultazione di eventuali database.

69. Occorre in ogni caso osservare, che, contrariamente a quanto fa valere Blue Air nelle sue osservazioni scritte, non si può ritenere che D.Z. sia stato oggetto di una decisione di rifiuto d'ingresso in territorio rumeno per mancanza dei documenti richiesti ai fini dell'attraversamento della frontiera di tale Stato membro. Una siffatta decisione poteva essere adottata solo dalle competenti autorità rumene, nel contesto di una verifica di frontiera effettuata ai sensi del Capo II del regolamento n. 562/2006 – il che supponeva la presenza di D.Z. alla frontiera – e nel rispetto delle forme sostanziali previste dall'articolo 13 di tale regolamento. Ancor meno può ritenersi, come affermato da Blue Air, che D.Z. sia stato oggetto di un rifiuto «definitivo» d'ingresso in territorio rumeno per inadeguatezza dei documenti richiesti a tal fine, non avendo D.Z. ricevuto comunicazione di alcuna decisione in tal senso dalle competenti autorità rumene e non essendo quindi stato messo nelle condizioni di esercitare il diritto di ricorso previsto dall'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 562/2006.

70. In base alle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alla terza questione pregiudiziale dichiarando che la circostanza che il rifiuto opposto da una compagnia aerea d'imbarcare un passeggero su un volo tra due Stati membri non appartenenti alla zona Schengen sia basato su informazioni, raccomandazioni o determinazioni delle autorità competenti dello Stato membro di destinazione del volo circa la conformità dei documenti in possesso del passeggero a quelli richiesti ai fini dell'attraversamento della frontiera di tale Stato membro, non consente, di per sé, di esonerare la compagnia aerea dalle conseguenze che, in base al contratto e alla legge applicabile a quest'ultimo, si ricollegano all'inadempimento della prestazione di trasporto.

Sulla quarta questione pregiudiziale

71. La quarta questione pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004. Il giudice del rinvio chiede in sostanza alla Corte se, in forza di tale articolo, sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento tutti i casi di «negato imbarco» giustificati dalla compagnia aerea sulla base di una pretesa inadeguatezza dei documenti di viaggio in possesso del passeggero, anche ove una decisione giudiziaria abbia accertato che tali documenti erano adeguati e che il rifiuto d'imbarco era, per tale ragione, ingiustificato.

72. Occorre ricordare in proposito che l'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004 esclude la qualificazione di «negato imbarco» e dunque l'applicazione di tale regolamento, per due serie di motivi. La prima si riferisce all'inosservanza da parte del passeggero delle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, di detto regolamento. La seconda è connessa a casi in cui il diniego in parola è dovuto a «ragionevoli motivi», «quali ad esempio motivi di salute o di sicurezza ovvero documenti di viaggio inadeguati»⁴⁷. Le giustificazioni avanzate da Blue Air per il mancato imbarco di D.Z., relative alla posizione assunta dalle autorità rumene sulla necessità di un visto nazionale ai fini dell'ingresso in Romania, rientrano nella seconda serie di motivi.

73. La Corte ha già avuto modo di affermare, interpretando l'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004 alla luce del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui rientra, quali risultano espressi ai considerando 3, 4, 9 e 10 di tale regolamento ed emergono dai lavori preparatori⁴⁸, che la nozione di «negato imbarco», contenuta in tale disposizione, «ha un ampio significato che copre l'insieme delle ipotesi in cui un vettore rifiuta di trasportare un passeggero»⁴⁹. Secondo la Corte, un'interpretazione restrittiva di tale nozione sarebbe contraria all'obiettivo del regolamento n. 261/2004, che, come indicato nel suo primo considerando, è quello di garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri⁵⁰.

74. Sarebbe dunque in contrasto con l'ampia portata riconosciuta dalla Corte a detta nozione, nonché con gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 261/2004 interpretare l'eccezione contenuta all'articolo 2, lettera j), di tale regolamento relativa all'esistenza di «ragionevoli motivi per negare l'imbarco» nel senso che è sufficiente, per la compagnia aerea, invocare siffatti motivi, ad esempio documenti di viaggio inadeguati, al fine di sottrarsi all'applicazione di detto regolamento e privare il passeggero oggetto del negato imbarco del diritto a compensazione pecuniaria previsto dal suo articolo 7.

75. In altri termini, la questione di sapere se il rifiuto di una compagnia aerea di imbarcare un passeggero si qualifichi o no come «negato imbarco» ai sensi dell'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004 non dipende dalla tipologia dei motivi invocati per giustificare un tale rifiuto, ma dalla fondatezza di tali motivi. Ne consegue che può esistere «negato imbarco» anche nel caso in cui un

47 V. sentenza del 4 ottobre 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, punto 29).

48 In particolare dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato, presentata dalla Commissione delle Comunità europee il 21 dicembre 2001 [COM(2001) 784 def.].

49 V. sentenze del 4 ottobre 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, punto 22) e del 4 ottobre 2012, Rodríguez Cachafero e Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, punto 24).

50 V., in tal senso, sentenze del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punto 69), del 22 dicembre 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, punto 18), del 4 ottobre 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, punto 23) e del 4 ottobre 2012, Rodríguez Cachafero e Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, punto 25).

tale rifiuto sia stato giustificato per motivi inerenti all'adeguatezza dei documenti di viaggio in possesso del passeggero o, come fa valere Blue Air, alla posizione adottata dalle autorità dello Stato membro di destinazione in merito a tale adeguatezza, ove risulti che dette giustificazioni sono infondate⁵¹.

76. Ciò detto, non ritengo che l'accertamento dell'infondatezza dei motivi che hanno indotto la compagnia aerea a negare l'imbarco sia di per sé sufficiente a concludere nel senso dell'applicazione del regolamento n. 261/2004. In effetti, il riferimento, nel testo dell'articolo 2, lettera j), di tale regolamento alla «ragionevolezza» dei motivi che hanno giustificato il mancato imbarco mi conduce a ritenere che il legislatore dell'Unione abbia inteso porre a carico delle compagnie aeree essenzialmente un onere di diligenza nel valutare la fondatezza di tali motivi, non escludendo dunque la possibilità che un errore commesso in tale valutazione possa considerarsi, alla luce dell'insieme delle circostanze pertinenti, scusabile.

77. In questo senso, sembrano militare anche i lavori preparatori del regolamento n. 261/2004. Se la proposta iniziale della Commissione non conteneva una definizione della nozione di «negato imbarco», l'esigenza di introdurre tale definizione è stata sollevata in prima lettura dal Parlamento con un emendamento che escludeva da tale nozione, senza ulteriore precisazione, «i casi in cui l'imbarco è negato per comportamenti escandescanti, motivi di salute o sicurezza o documenti di viaggio inadeguati»⁵². Il riferimento ai «ragionevoli motivi» per negare l'imbarco è stato inserito nel prosieguo dell'iter di adozione del regolamento, presumibilmente su iniziativa del Consiglio⁵³, al contempo ampliando l'ambito dei possibili casi di non applicazione del regolamento e agganciandoli a un criterio di ragionevolezza.

78. È certo vero che, la Corte sembra includere nella nozione di «negato imbarco» ai sensi dell'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004 – e far rientrare di conseguenza nell'ambito di applicazione di tale regolamento – in generale ogni comportamento non imputabile al passeggero⁵⁴. Tuttavia, ritengo che le precisazioni apportate dalla Corte a tale proposito debbano intendersi nel senso che sono, in linea di principio, inclusi in tale nozione i rifiuti d'imbarco non riconducibili alla sfera del passeggero ma a quella del vettore e non anche quelli che, pur non essendo imputabili al passeggero, sono comunque da considerarsi ragionevolmente giustificati ai sensi della disposizione sopramenzionata.

79. Resta comunque che è, a mio avviso, solo in circostanze eccezionali che il rifiuto di imbarco opposto a un passeggero per motivi inerenti all'adeguatezza dei documenti di viaggio può considerarsi ragionevolmente giustificato nonostante sia fondato su un errore commesso dal personale delle compagnie aeree. Come rilevato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, queste ultime dispongono infatti di diversi strumenti per verificare le prescrizioni in materia di documenti di viaggio e di visti d'ingresso nei paesi di destinazione ed evitare che ai passeggeri sia erroneamente negato l'imbarco per tali motivi, inclusa la consultazione delle autorità pubbliche dei paesi interessati e della banca dati IATA Timatic.

51 V., in questo senso, la Comunicazione della Commissione, Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e al regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti modificato dal regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio C/2016/3502 (GU 2016, C 214, pag. 5, punto 3.1.1).

52 V. emendamento n. 9 proposto in prima lettura. Nel giustificare questo emendamento, il Parlamento precisava che «[i]l regolamento dovrebbe contenere una definizione di "negato imbarco" che tenga conto, ad esempio, del fatto che l'assenza o la non validità di un documento d'identità oppure altri aspetti di sicurezza costituiscono motivi validi per rifiutare passeggeri e non dovrebbe essere considerato alla stregua del mancato imbarco». V. la posizione del Parlamento definita in prima lettura il 24 ottobre 2002 (GU 2003, C 300E, pag. 557). Osservo che, nella proposta modificata di regolamento presentata dalla Commissione (GU 2003, 71E, pag.188), quest'ultima ha accettato l'emendamento del Parlamento, inserendo, all'articolo 2, lettera h) ter della proposta di regolamento, una definizione della nozione di «negato imbarco» («rifiuto di imbarcare passeggeri su un volo») senza tuttavia riprendere l'eccezione introdotta dal Parlamento.

53 Un testo largamente simile a quello attuale figurava all'articolo 2, lettera j) della posizione comune (CE) n. 27/2003, del 18 marzo 2003 (GU 2003, C 125, pag. 63).

54 Si vedano le sentenze del 4 ottobre 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, punto 24), e del 4 ottobre 2012, Rodríguez Cachafeiro e Martínez-Reboredo Varela-Villamor (C-321/11, EU:C:2012:609, punti 32 e segg.)

80. Tali circostanze eccezionali non ricorrono, a mio avviso, nel procedimento principale in cui, da un lato, D.Z. si è presentato all'imbarco con i documenti richiesti ai fini dell'ingresso in Romania, conformemente alla decisione n. 565/2014, e con la richiesta di visto inoltrata al ministero degli affari esteri rumeno via il sito internet di tale ministero e la risposta di quest'ultimo in cui si indica che, nel suo caso, un visto non era necessario, e, dall'altro, il rifiuto d'imbarco di Blue Air si basa su una presunta decisione di rifiuto d'ingresso adottata dalle autorità rumene. In proposito rilevo che se il giudice del rinvio sembra effettivamente muovere dal presupposto che D.Z. abbia costituito oggetto di una tale decisione, alla lettura sia dell'ordinanza di rinvio, sia delle osservazioni scritte depositate da Blue Air emerge che il solo elemento su cui si fonda tale presupposto è l'e-mail dell'impiegata della Blue Air all'aeroporto di Bucarest, il cui contenuto è riprodotto al paragrafo 16 delle presenti conclusioni. Nelle sue osservazioni Blue Air riporta la testimonianza, già presentata dinanzi al giudice del rinvio, della persona che ha proceduto al controllo dei documenti di viaggio di D.Z., da cui risulta unicamente che tali documenti sono stati trasmessi al personale di controllo a terra di Blue Air all'aeroporto di Bucarest e che l'impiegata in servizio ha risposto ai mandatarî della Blue Air all'aeroporto di Larnaka che senza visto l'ingresso di D.Z. in Romania era negato. Nessun passaggio di tale testimonianza indica quali autorità rumene avrebbero fornito una tale informazione, né quali autorità sono state consultate dall'impiegata in questione o se i documenti di viaggio di D.Z. siano stati trasmessi a dette autorità.

81. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alla quarta questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004 dev'essere interpretato nel senso che rientrano nella nozione di «negato imbarco» ai sensi di tale disposizione i casi in cui il passeggero non è stato imbarcato sul volo a causa di un errore commesso all'aeroporto di partenza dal personale di terra della compagnia aerea o da un suo rappresentante o mandatario all'atto della verifica dell'adeguatezza dei documenti di viaggio del passeggero, salvo che, sulla base dell'insieme delle circostanze del caso, risulti che, nonostante la diligenza impiegata, l'errore non fosse evitabile.

Sulla quinta questione pregiudiziale

82. Con la quinta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede in sostanza se sia compatibile con l'articolo 15 del regolamento n. 261/2004 una clausola di limitazione o di esclusione della responsabilità del vettore aereo in caso di negato imbarco per motivi relativi all'adeguatezza dei documenti di viaggio del passeggero, che figura nelle condizioni generali di trasporto applicate da tale vettore e rese pubbliche tramite il suo sito internet.

83. L'articolo 15 del regolamento n. 261/2004 sancisce chiaramente l'irrinunciabilità dei diritti minimi dei passeggeri stabiliti da tale regolamento, nonché l'inderogabilità degli obblighi posti a carico dei vettori aerei, in particolare per effetto di clausole restrittive o di esonero della responsabilità inserite nel contratto di trasporto.

84. Clausole come quelle contenute nelle condizioni generali di trasporto applicate dalla Blue Air, nella misura in cui conducano a privare i passeggeri del diritto a compensazione pecuniaria previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 261/2004, nei casi di negato imbarco ricompresi nell'ambito di applicazione di tale regolamento, ai sensi del suo articolo 2, lettera j), sono dunque incompatibili con detto regolamento.

85. Ora, come ho sostenuto nella risposta alla quarta questione pregiudiziale, rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 261/2004, ai sensi del suo articolo 2, lettera j), sia il caso in cui il negato imbarco del passeggero è avvenuto per un errore commesso dal personale della compagnia aerea nella valutazione dell'adeguatezza dei documenti di viaggio presentati da quest'ultimo, sia quello

in cui il negato imbarco è stato deciso sulla base di raccomandazioni o risoluzioni adottate dalle autorità dello Stato membro di destinazione del volo, fondate su una non corretta valutazione dell'idoneità dei suddetti documenti a consentire l'ingresso del passeggero sul territorio di detto Stato membro.

86. Per i motivi esposti ritengo che si debba rispondere alla quinta questione pregiudiziale nel senso che l'articolo 15 del regolamento n. 261/2004 si oppone a una clausola di limitazione o di esclusione della responsabilità del vettore aereo in caso di negato imbarco per motivi relativi all'adeguatezza dei documenti di viaggio del passeggero, inclusa nelle condizioni generali di trasporto applicate da tale vettore e rese pubbliche tramite il suo sito internet, nella misura in cui l'applicazione di tale clausola conduca a privare i passeggeri del diritto a compensazione pecuniaria previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, di tale regolamento nei casi di negato imbarco ricompresi nell'ambito di applicazione di tale regolamento, ai sensi del suo articolo 2, lettera j), tra i quali rientra il negato imbarco dovuto all'errore commesso dal personale della compagnia aerea nella valutazione dell'adeguatezza dei documenti di viaggio del passeggero.

Conclusione

87. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali poste dall'Επαρχιακό Δικαστήριο Λαρνακας (Tribunale distrettuale di Larnaka, Cipro), come segue:

«La decisione n. 565/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 deve essere interpretata nel senso che lo Stato membro destinatario che ha deciso di riconoscere l'equipollenza ai propri visti nazionali dei documenti elencati all'articolo 3, paragrafo 1, di tale decisione, senza prevedere eccezioni, e lo ha comunicato alla Commissione conformemente all'articolo 5 della stessa non può, a partire dalla data di pubblicazione di tale comunicazione sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, respingere alla frontiera il cittadino di un paese terzo che figura sull'elenco di cui all'allegato I del regolamento n. 539/2001, in possesso di uno dei documenti menzionati al suddetto articolo 3, paragrafo 1, regolarmente rilasciato e in corso di validità, per il solo motivo che è sprovvisto di un visto nazionale. La decisione n. 565/2014 può essere invocata in giudizio dal cittadino dello Stato terzo che si è visto rifiutare l'ingresso o il transito sul territorio di detto Stato membro nelle anzidette circostanze al fine di contestare la legittimità della decisione di rifiuto.

Un vettore aereo che, direttamente o tramite i suoi rappresentanti all'aeroporto dello Stato membro di partenza, nega l'imbarco a un passeggero invocando il rifiuto d'ingresso opposto dalle autorità dello Stato membro di destinazione a causa dell'assenza di visto nazionale non può essere considerato come un'emanazione di tale Stato membro, nei cui confronti il passeggero in questione possa far valere gli obblighi che incombono agli Stati membri che applicano la decisione n. 565/2014.

La circostanza che il rifiuto opposto da una compagnia aerea d'imbarcare un passeggero su un volo tra due Stati membri non appartenenti alla zona Schengen sia basato su informazioni, raccomandazioni o determinazioni delle autorità competenti dello Stato membro di destinazione del volo circa la conformità dei documenti in possesso del passeggero a quelli richiesti ai fini dell'attraversamento della frontiera di tale Stato membro, non consente, di per sé, di esonerare la compagnia aerea dalle conseguenze che, in base al contratto e alla legge applicabile a quest'ultimo, si ricollegano all'inadempimento della prestazione di trasporto.

L'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato dev'essere interpretato nel senso che rientrano nella nozione di «negato imbarco» ai sensi di tale disposizione i casi in cui il

passaggero non è stato imbarcato sul volo a causa di un errore commesso all'aeroporto di partenza dal personale di terra della compagnia aerea o da un suo rappresentante o mandatario all'atto della verifica dell'adeguatezza dei documenti di viaggio del passeggero, salvo che, sulla base dell'insieme delle circostanze del caso, risulti che, nonostante la diligenza impiegata, l'errore non fosse evitabile.

L'articolo 15 del regolamento n. 261/2004 si oppone a una clausola di limitazione o di esclusione della responsabilità del vettore aereo in caso di negato imbarco per motivi relativi all'adeguatezza dei documenti di viaggio del passeggero, inclusa nelle condizioni generali di trasporto applicate da tale vettore e rese pubbliche tramite il suo sito internet, nella misura in cui l'applicazione di tale clausola conduca a privare i passeggeri del diritto a compensazione pecuniaria previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, di tale regolamento nei casi di negato imbarco ricompresi nell'ambito di applicazione di tale regolamento, ai sensi del suo articolo 2, lettera j), tra i quali rientra il negato imbarco dovuto all'errore commesso dal personale della compagnia aerea nella valutazione dell'adeguatezza dei documenti di viaggio del passeggero.»