



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

30 aprile 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Controlli alle frontiere, asilo e immigrazione – Decisione n. 565/2014/UE – Regime semplificato per il controllo delle persone alle frontiere esterne – Cittadino di un paese terzo in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato da uno Stato membro – Articolo 3 – Riconoscimento, da parte della Bulgaria, della Croazia, di Cipro e della Romania, di determinati documenti come equipollenti al loro visto nazionale – Invocabilità di una decisione nei confronti di uno Stato – Efficacia diretta – Riconoscimento di un ente di diritto privato come emanazione dello Stato – Presupposti – Regolamento (CE) n. 562/2006 – Codice frontiere Schengen – Articolo 13 – Rifiuto di autorizzare l'ingresso nel territorio di uno Stato membro – Obbligo di motivazione – Regolamento (CE) n. 261/2004 – Compensazione ed assistenza ai passeggeri aerei in caso di negato imbarco – Articolo 2, lettera j) – Negato imbarco per asserita inadeguatezza dei documenti di viaggio – Articolo 15 – Obblighi a carico dei vettori aerei nei confronti dei passeggeri – Inammissibilità delle deroghe previste dal contratto di trasporto o da altri documenti»

Nella causa C-584/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Επαρχιακό Δικαστήριο Λάρνακας (Tribunale distrettuale di Larnaca, Cipro), con decisione del 3 settembre 2018, pervenuta in cancelleria il 19 settembre 2018, nel procedimento

D.Z.

contro

Blue Air – Airline Management Solutions SRL,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da A. Prechal, presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Terza Sezione, L.S. Rossi, J. Malenovský (relatore) e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: G. Pitruzzella

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 settembre 2019,

considerate le osservazioni presentate:

- per D.Z., da K. Papantoniou, dikigoros;
- per Blue Air – Airline Management Solutions SRL, da N. Damianou, dikigoros;

* Lingua processuale: il greco.

- per il governo cipriota, da E. Neofytou e D. Lysandrou, in qualità di agenti;
- per il governo tedesco, inizialmente da J. Möller, T. Henze e R. Kanitz e, successivamente, da J. Möller e R. Kanitz, in qualità di agenti;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e J. Langer, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da M. Condou-Durande, C. Cattabriga, N. Yerrel e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 novembre 2019,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della 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), degli articoli 4 e 13 del regolamento (CE) n. 562/2006 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), come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (GU 2013, L 182, pag. 1; in prosieguo: il «codice frontiere Schengen»), nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, e degli articoli 14 e 15 del 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 e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU 2004, L 46, pag. 1).
- 2 La domanda suddetta è stata presentata nell'ambito di una controversia tra D.Z. e Blue Air – Airline Management Solutions SRL (in prosieguo: la «Blue Air»), dall'altro, in relazione al negato imbarco di D.Z., da parte di Blue Air, su un volo in partenza da Larnaca (Cipro) e con destinazione Bucarest (Romania).

Contesto normativo

La CAAS

- 3 La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995 (GU 2000, L 239, pag. 19; in prosieguo: la «CAAS»), fa parte dell'acquis di Schengen.

4 L'articolo 26, paragrafi 1 e 2, della CAAS così dispone:

«1. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, le Parti contraenti si impegnano ad introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali le seguenti regole:

- a) Se ad uno straniero viene rifiutato l'ingresso nel territorio di una Parte contraente, il vettore che lo ha condotto alla frontiera esterna per via aerea, marittima o terrestre è tenuto a prenderlo immediatamente a proprio carico. A richiesta delle autorità di sorveglianza della frontiera, egli deve ricondurre lo straniero nel paese terzo dal quale è stato trasportato, nel paese terzo che ha rilasciato il documento di viaggio in suo possesso durante il viaggio o in qualsiasi altro paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione.
- b) Il vettore è tenuto 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 delle Parti contraenti.

2. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e nel rispetto del proprio diritto costituzionale, le Parti contraenti si impegnano ad 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 richiesti».

La direttiva 2001/51/CE

5 Ai sensi dell'articolo 1 della 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):

«La presente direttiva è intesa a integrare le disposizioni dell'articolo 26 della [CAAS] e a precisare talune condizioni di applicazione».

6 L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/51 così dispone:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le sanzioni applicabili ai vettori ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 26, paragrafi 2 e 3, della [CAAS] siano dissuasive, efficaci e proporzionate (...)».

Il codice frontiere Schengen

7 L'articolo 2 del codice frontiere Schengen così disponeva:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

13) “guardia di frontiera”: 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;

(...)».

8 Secondo l'articolo 5, paragrafo 1, del medesimo codice:

«Per soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, (...) le condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi sono le seguenti:

- a) essere in possesso di un documento di viaggio valido che autorizza il titolare ad attraversare la frontiera (...);
- b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto a norma del 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)], salvo che si sia in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorni di lunga durata in corso di validità;
- c) giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi;
- d) non essere segnalato nel [sistema d'informazione Schengen (SIS)] ai fini della non ammissione;
- e) non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non essere oggetto di segnalazione ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi».

9 L'articolo 7 di detto codice prevedeva quanto segue:

«1. L'attraversamento delle frontiere esterne è oggetto di verifiche da parte delle guardie di frontiera. Le verifiche sono effettuate a norma del presente capo.

(...)

3. All'ingresso e all'uscita, i cittadini di paesi terzi sono sottoposti a verifiche approfondite.

- a) La verifica approfondita all'ingresso comporta la verifica delle condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, nonché, se del caso, dei documenti che autorizzano il soggiorno e l'esercizio di un'attività professionale. Tale verifica comprende un esame dettagliato articolato nei seguenti elementi:
 - i) l'accertamento che il cittadino di paese terzo sia in possesso di un documento non scaduto valido per l'attraversamento della frontiera e, all'occorrenza, che il documento sia provvisto del visto o del permesso di soggiorno richiesto;
 - ii) la disamina approfondita del documento di viaggio per accertare la presenza di indizi di falsificazione o di contraffazione;
 - iii) la disamina dei timbri d'ingresso e di uscita sul documento di viaggio del cittadino di paese terzo interessato al fine di accertare, raffrontando le date d'ingresso e di uscita, se tale persona non abbia già oltrepassato la durata massima di soggiorno autorizzata nel territorio degli Stati membri;
 - iv) gli accertamenti relativi al luogo di partenza e di destinazione del cittadino di paese terzo interessato nonché lo scopo del soggiorno previsto e, se necessario, la verifica dei documenti giustificativi corrispondenti;

- v) l'accertamento che il cittadino di paese terzo interessato disponga di mezzi di sussistenza sufficienti sia per la durata e lo scopo del soggiorno previsto, sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale è sicuro di essere ammesso, ovvero che sia in grado di acquisire legalmente detti mezzi;
- vi) l'accertamento che il cittadino di paese terzo interessato, i suoi mezzi di trasporto e gli oggetti da esso trasportati non costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri. Tale accertamento comporta la consultazione diretta dei dati e delle segnalazioni relativi alle persone e, se necessario, agli oggetti inclusi nel SIS e negli archivi nazionali di ricerca nonché, se del caso, l'attuazione della condotta da adottare per effetto della segnalazione in questione.

(...».

10 Ai sensi dell'articolo 13, paragrafi 2 e 3, dello stesso regolamento:

«2. Il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d'applicazione immediata.

Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui all'allegato V, parte B, compilato dall'autorità che, secondo la legislazione nazionale, è competente a disporre il respingimento. Il modello uniforme compilato è consegnato al cittadino di paese terzo interessato, il quale accusa ricevuta del provvedimento a mezzo del medesimo modello uniforme.

3. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale.

(...».

11 L'articolo 15, paragrafi 1 e 2, del codice frontiere Schengen disponeva che:

«1. Il controllo di frontiera a norma degli articoli da 6 a 13 è eseguito dalle guardie di frontiera ai sensi delle disposizioni del presente regolamento e alla legislazione nazionale.

Nell'esecuzione di tale controllo di frontiera le guardie di frontiera conservano il potere di avviare azioni penali conferito loro dalla legislazione nazionale e che esula dal campo di applicazione del presente regolamento.

Gli Stati membri assicurano che le guardie di frontiera siano professionisti specializzati e debitamente formati, tenendo conto della base comune per la formazione delle guardie di frontiera stabilita e sviluppata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri, istituita con regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio [del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU 2004, L 349, pag. 1)]. (...)

2. Gli Stati membri notificano alla Commissione l'elenco dei servizi nazionali competenti per il controllo di frontiera in base alla rispettiva legislazione nazionale, a norma dell'articolo 34».

Il regolamento n. 539/2001

12 Ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 539/2001:

«I cittadini dei paesi terzi che figurano nell'elenco di cui all'allegato I devono essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri».

13 Il Kazakistan è incluso nell'elenco dei paesi terzi di cui al suddetto allegato.

La decisione n. 565/2014

14 I considerando 5 e 7 della decisione n. 565/2014 enunciano quanto segue:

«(5) (...) Per quanto concerne Cipro, che dal 10 luglio 2006 attua il regime comune istituito dalla 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)] e la Bulgaria e la Romania, che attuano dal 18 luglio 2008 il regime comune istituito dalla 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)], è opportuno adottare norme comuni per autorizzare la Bulgaria, Cipro e la Romania, analogamente alla Croazia, a riconoscere unilateralmente determinati documenti rilasciati dagli Stati membri che attuano integralmente l'acquis di Schengen e i documenti simili rilasciati dalla Croazia come equipollenti al suo visto nazionale e a introdurre un regime semplificato, basato su tale equipollenza unilaterale, per il controllo delle persone alle loro frontiere esterne. (...)

(...)

(7) La partecipazione al regime semplificato dovrebbe essere facoltativa e non dovrebbe imporre agli Stati membri obblighi supplementari rispetto a quelli definiti nell'atto di adesione del 2003, nell'atto di adesione del 2005 o nell'atto di adesione del 2011».

15 Ai sensi dell'articolo 1 della decisione n. 565/2014:

«La presente decisione 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 della presente decisione, rilasciati ai cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto a norma del regolamento [n. 539/2001].

L'attuazione della presente decisione non pregiudica le verifiche da effettuare sulle persone alle frontiere esterne in conformità degli articoli da 5 a 13, 18 e 19 del [codice frontiere Schengen]».

16 L'articolo 2 di tale decisione prevede quanto segue:

«1. La Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania possono considerare 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, indipendentemente dalla cittadinanza dei titolari, i seguenti documenti rilasciati dagli Stati membri che attuano integralmente l'acquis di Schengen:

- a) il “visto uniforme” quale definito all'articolo 2, punto 3, del codice dei visti, valido per due o molteplici ingressi;
- b) il “visto per soggiorno di lunga durata” di cui all'articolo 18 della [CAAS];
- c) il “permesso di soggiorno” quale definito all'articolo 2, punto 15, del [codice frontiere Schengen].

2. La Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania possono inoltre considerare equipollente 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 il visto con validità territoriale limitata rilasciato ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 3, prima frase, del codice dei visti.

3. Se decidono di applicare la presente decisione, 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».

17 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della suddetta decisione:

«Se decidono di applicare l'articolo 2, la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania possono considerare equipollenti, oltre ai documenti di cui a tale articolo, 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:

- a) i visti nazionali per soggiorni di breve durata e i visti nazionali per soggiorni di lunga durata rilasciati dalla Bulgaria, dalla Croazia, da Cipro o dalla Romania secondo il modello uniforme istituito dal regolamento (CE) n. 1683/95 del Consiglio [del 29 maggio 1995, che istituisce un modello uniforme per i visti (GU 1995, L 164, pag. 1)];
- b) i permessi di soggiorno rilasciati dalla Bulgaria, dalla Croazia, da Cipro o dalla Romania secondo il modello uniforme istituito dal regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio [del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (GU 2002, L 157, pag. 1)];

a meno che i visti e permessi di soggiorno non siano apposti su documenti di viaggio che essi non riconoscano o su documenti di viaggio rilasciati da un paese terzo con il quale non intrattengano relazioni diplomatiche».

18 L'articolo 5 della decisione n. 565/2014 dispone quanto segue:

«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 tali Stati membri nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Tali notifiche specificano, se del caso, i paesi terzi in relazione ai quali la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania, in assenza di relazioni diplomatiche, non applicano la presente decisione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, e dell'articolo 3, paragrafo 1».

19 Ai sensi dell'articolo 8 di tale decisione:

«La Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania sono destinatari della presente decisione».

20 Il punto II delle informazioni della Commissione sulle notifiche da parte degli Stati membri di decisioni relative all'applicazione della decisione n. 565/2014 (GU 2014, C 302, pag. 1; in prosieguo: il «punto II delle informazioni della Commissione»), contiene il seguente passaggio:

«La Commissione ha ricevuto le notifiche indicate in appresso.

(...)

La Romania applica la decisione n. 565/2014(...) e, a norma dell'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 della decisione».

Il regolamento n. 261/2004

21 I considerando 1 e 2 del regolamento n. 261/2004 enunciano quanto segue:

«(1) L'intervento della Comunità nel settore del trasporto aereo dovrebbe mirare, tra le altre cose, a garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri. Andrebbero inoltre tenute in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale.

(2) Il negato imbarco, la cancellazione del volo o i ritardi prolungati sono causa di gravi disagi e fastidi per i passeggeri».

22 L'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento prevede che:

«Il presente regolamento stabilisce, alle condizioni in esso specificate, i diritti minimi dei passeggeri in caso di:

a) negato imbarco a passeggeri non consenzienti;

(...)».

23 L'articolo 2, lettera j), del suddetto regolamento definisce il «negato imbarco», ai sensi di tale regolamento, come «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».

24 Ai sensi dell'articolo 3 del medesimo regolamento, intitolato «Ambito di applicazione»:

«1. Il presente regolamento si applica:

a) ai passeggeri in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato;

(...)

2. Il paragrafo 1 si applica a condizione che i passeggeri:

a) dispongano di una prenotazione confermata sul volo in questione e, tranne nei casi di cancellazione di cui all'articolo 5, si presentino all'accettazione:

- secondo le modalità stabilite e all'ora precedentemente indicata per iscritto (anche per via elettronica) dal vettore aereo, operatore turistico o agente di viaggio autorizzato,

oppure, qualora non sia indicata l'ora,

- al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza pubblicata; o

(...).

25 Secondo l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 261/2004:

«In caso di negato imbarco a passeggeri non consenzienti, il vettore aereo operativo provvede immediatamente a versare loro una compensazione pecuniaria a norma dell'articolo 7 e presta loro assistenza a norma degli articoli 8 e 9».

26 L'articolo 15 di tale regolamento, intitolato «Irrinunciabilità», così prevede:

«1. Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti dal presente regolamento non possono essere oggetto di restrizioni o rinuncia, in particolare per effetto di clausole derogatorie o restrittive del contratto di trasporto.

2. Qualora una clausola restrittiva o derogatoria sia applicata contro un passeggero o se costui non sia stato correttamente informato dei suoi diritti ed abbia pertanto accettato una compensazione inferiore a quella prevista dal presente regolamento, il passeggero ha comunque il diritto di avviare le necessarie procedure dinanzi ai tribunali od organi competenti per ottenere una compensazione integrativa».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

27 Il 6 settembre 2015, D.Z., cittadino della Repubblica del Kazakistan, si è recato all'aeroporto di Larnaca per imbarcarsi su un volo della compagnia aerea rumena Blue Air con destinazione Bucarest, dove aveva previsto di soggiornare fino al 12 settembre 2015, per partecipare ad alcuni esami organizzati dall'Association of Chartered Certified Accountants (associazione dei contabili abilitati).

28 D.Z. ha presentato per il controllo, agli impiegati della società privata che agiva in qualità di mandataria di Blue Air presso l'aeroporto di Larnaca, i suoi documenti di viaggio, il suo passaporto e un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato dalla Repubblica di Cipro e la cui validità scadeva il 6 aprile 2016. Ha altresì presentato la richiesta di visto d'ingresso in territorio rumeno, inoltrata online al Ministero degli Affari esteri della Romania e la risposta di detto ministero, fornita mediante un sistema online automatizzato di quest'ultimo, ai sensi della quale tale visto non era necessario per un soggiorno non superiore ai 90 giorni su un periodo complessivo di 180 giorni, dato che l'interessato era già in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo rilasciato dalla Repubblica di Cipro.

29 Contattato dagli impiegati della società suddetta, il personale di terra di Blue Air presso l'aeroporto di Bucarest, per telefono e per posta elettronica, ha risposto a questi ultimi che D.Z., in mancanza di visto o di permesso di soggiorno per familiare rilasciati dalle autorità rumene, non poteva entrare in

Romania. I suddetti impiegati hanno quindi negato a D.Z. l'imbarco sul volo previsto, affermando che il suo trasporto avrebbe avuto come conseguenza il suo rientro immediato a Cipro con il volo di ritorno dell'aereo e avrebbe comportato sanzioni per Blue Air.

- 30 D.Z. ha chiesto, invano, che le motivazioni di tale diniego gli fossero comunicate per iscritto. Peraltro, non gli è stata comunicata alcuna decisione scritta relativa a un rifiuto di autorizzare il suo ingresso in territorio rumeno.
- 31 Considerando che il negato imbarco oppostogli fosse ingiustificato e contrario alle disposizioni della decisione n. 565/2014, D.Z. ha adito l'Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunale distrettuale di Larnaca, Cipro) con un ricorso contro Blue Air, per ottenere il risarcimento del costo del suo biglietto andata e ritorno, delle spese di cancellazione della prenotazione dell'albergo a Bucarest, delle tasse degli esami ai quali non aveva potuto partecipare, dell'equivalente degli stipendi non percepiti dal suo datore di lavoro per ragioni di congedo per studio accordatogli ai fini della sua preparazione agli esami suddetti, nonché del danno morale che riteneva di aver subito.
- 32 Dinanzi al giudice del rinvio, Blue Air sostiene, in particolare, che a torto D.Z. ha rivolto il suo ricorso nei suoi confronti. Infatti, come risulterebbe dalle condizioni di trasporto che essa applica, detta compagnia non avrebbe responsabilità per la decisione delle autorità dello Stato di destinazione di non autorizzare l'ingresso di un passeggero nel proprio territorio o per i documenti che quest'ultimo è tenuto a possedere o per l'applicazione della normativa dello Stato di destinazione.
- 33 Secondo il giudice del rinvio, la controversia di cui al procedimento principale chiede, in primo luogo, se D.Z. possa far valere le disposizioni della decisione n. 565/2014 nei confronti di Blue Air. Esso ritiene che, se all'attore fosse stato permesso di salire a bordo del volo in discussione, egli avrebbe potuto invocare dinanzi a un giudice rumeno il suo diritto di ingresso nel paese, in virtù di tale decisione.
- 34 Orbene, l'unico atto dannoso che D.Z. ha subito sarebbe il negato imbarco oppostogli da Blue Air. Il giudice del rinvio ne deduce che sia necessario stabilire se tale negato imbarco abbia fatto sorgere, in capo a D.Z., un diritto che quest'ultimo possa far valere in giudizio nei confronti di Blue Air.
- 35 Tale giudice ritiene, in secondo luogo, che spetti ad esso valutare se un negato imbarco, opposto in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, rientri nel campo di applicazione del regolamento n. 261/2004 e, in caso affermativo, se una clausola del contratto di trasporto possa, ciononostante, limitare oppure escludere la responsabilità del vettore aereo in presenza di documenti di viaggio inadeguati.
- 36 In tale contesto, ritenendo che la controversia di cui al procedimento principale sollevi questioni di interpretazione del diritto dell'Unione, l'Eparchiako Dikastirio Larnakas (Tribunale distrettuale di Larnaca) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre 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] 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 (UE) n. 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)], già articolo 13 del regolamento [n. 562/2006], 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 [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 [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».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

- 37 Blue Air eccepisce, innanzitutto, che la seconda e la terza questione pregiudiziale sarebbero irricevibili, in quanto le parti nel procedimento principale non sarebbero state sentite in merito alle suddette questioni prima della presentazione della domanda di pronuncia pregiudiziale in esame, in violazione delle norme processuali cipriote.
- 38 A tale riguardo, occorre ricordare che l'articolo 267 TFUE conferisce ai giudici nazionali la più ampia facoltà di adire la Corte qualora ritengano che, nell'ambito di una controversia dinanzi ad essi pendente, siano sorte questioni che implicino un'interpretazione o un accertamento della validità delle disposizioni del diritto dell'Unione necessarie per definire la controversia di cui sono investiti. I giudici nazionali hanno dunque la facoltà – ed eventualmente l'obbligo – di effettuare un rinvio pregiudiziale qualora essi constatino, d'ufficio o su domanda di parte, che il merito della controversia

implica la soluzione di una questione ricadente sotto le previsioni del primo comma dell'articolo sopra citato (sentenze del 16 gennaio 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, EU:C:1974:3, punto 3, nonché del 1° febbraio 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

- 39 Inoltre, sebbene possa risultare necessario, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, che una questione pregiudiziale venga sollevata solo a seguito di un contraddittorio fra le parti, l'esistenza di un previo contraddittorio non figura tra i presupposti prescritti per l'instaurazione del procedimento previsto dall'articolo 267 TFUE (sentenza del 1° febbraio 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punto 32 e giurisprudenza ivi citata). Spetta unicamente al giudice nazionale valutare l'eventuale necessità di un siffatto previo contraddittorio fra le parti (sentenza del 28 giugno 1978, Simmenthal, 70/77, EU:C:1978:139, punto 11).
- 40 Pertanto, il fatto che le parti di una controversia non abbiano discusso precedentemente dinanzi al giudice nazionale di una questione vertente sul diritto dell'Unione non osta a che la Corte possa essere investita di una simile questione (sentenza del 1° febbraio 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punto 33).
- 41 In ogni caso, va ricordato che non spetta alla Corte verificare se la decisione di rinvio sia stata adottata in modo conforme alle norme nazionali di organizzazione giudiziaria e di procedura (sentenza del 23 novembre 2017, Benjumea Bravo de Laguna, C-381/16, EU:C:2017:889, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).
- 42 Blue Air sostiene, altresì, che il giudice del rinvio avrebbe omesso di illustrare il tenore delle disposizioni applicabili e della giurisprudenza nazionale pertinente, nonché l'insieme degli elementi rilevanti, di fatto e di diritto, che l'hanno portato a ritenere che le disposizioni del diritto dell'Unione siano applicabili nel caso di specie.
- 43 A tal proposito, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza consolidata, che è stata ormai recepita nell'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, l'esigenza di giungere a un'interpretazione del diritto dell'Unione che sia utile al giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca il contesto materiale e normativo in cui si inseriscono le questioni sollevate, o almeno che esso spieghi le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. La decisione di rinvio deve inoltre indicare i motivi precisi che hanno indotto il giudice nazionale a interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione e a ritenere necessaria la presentazione di una questione pregiudiziale alla Corte (sentenza del 19 dicembre 2018, Stanley International Betting e Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Orbene, nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale definisce in maniera sufficiente il contesto giuridico e materiale della controversia di cui al procedimento principale. In particolare, l'omessa indicazione del tenore delle disposizioni nazionali applicabili, avuto riguardo alla natura e alla portata degli atti del diritto dell'Unione di cui si chiede l'interpretazione, non costituisce ostacolo alcuno alla corretta comprensione del contesto nel quale si collocano le questioni sollevate dal giudice del rinvio. Inoltre, le indicazioni fornite dal suddetto giudice del rinvio quanto alla rilevanza delle questioni sollevate ai fini della decisione della suddetta controversia permettono di valutare la portata di tali questioni e di fornire ad esse una risposta efficace, come confermato, tra l'altro, dalle osservazioni scritte depositate dai governi cipriota, tedesco e dei Paesi Bassi.
- 45 Infine, il governo tedesco mette in discussione la rilevanza della quarta e della quinta questione in ragione del fatto che D.Z. non risulta aver proposto una domanda di compensazione pecuniaria ai sensi del regolamento n. 261/2004.
- 46 A tale riguardo, occorre ricordare, in primo luogo, che le questioni d'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto normativo e materiale che esso definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una

presunzione di rilevanza (sentenze del 15 maggio 2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, punto 31, nonché del 28 marzo 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

- 47 In secondo luogo, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 23 delle sue conclusioni, il giudice del rinvio ha precisato, nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, che il diritto cipriota gli consente di accordare un risarcimento a una parte anche ove questa non l'abbia espressamente richiesto, cosicché sarebbe in grado di accordare all'attore nel procedimento principale una compensazione pecuniaria ai sensi del regolamento n. 261/2004, a condizione che quest'ultimo debba essere interpretato nel senso che esso gli conferisca tale diritto.
- 48 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Nel merito

Sulla prima questione

- 49 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014 debba essere interpretato nel senso che esso produca direttamente effetti e faccia sorgere, in capo ai cittadini di paesi terzi, diritti che essi possono far valere nei confronti dello Stato membro di destinazione, in particolare il diritto a che non venga richiesto un visto ai fini del loro ingresso nel territorio di tale Stato membro nel caso in cui siano in possesso di un visto d'ingresso o di un permesso di soggiorno incluso nell'elenco dei documenti che beneficiano di un riconoscimento che detto Stato si è impegnato ad applicare conformemente alla decisione summenzionata.
- 50 Anzitutto, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE, una decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi e, se designa i destinatari, è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.
- 51 Nel caso di specie, la decisione n. 565/2014 designa, all'articolo 8, la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania come destinatari di quest'ultima. Di conseguenza, essa è obbligatoria soltanto nei confronti dei quattro Stati membri suddetti.
- 52 Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 1, di tale decisione prevede, in sostanza, che ciascuno dei quattro Stati membri indicati possa riconoscere come equipollenti al proprio visto nazionale i visti e i permessi di soggiorno ivi elencati, rilasciati dagli altri Stati membri destinatari di tale decisione.
- 53 In primo luogo, dalla formulazione dell'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014, in combinato disposto con il considerando 7 di quest'ultima, risulta che il riconoscimento dei visti e dei permessi di soggiorno indicati in tale disposizione costituisce una mera facoltà per gli Stati membri interessati.
- 54 Tuttavia, qualora essi si impegnino ad applicare la decisione n. 565/2014 e, conformemente all'articolo 5 della stessa, comunichino la loro decisione di riconoscere come equipollenti al loro visto i visti nazionali e i permessi di soggiorno rilasciati dagli altri Stati membri destinatari di tale decisione, ivi compresi i documenti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione suddetta, come ha fatto la Romania, da quanto risulta dal punto II delle informazioni della Commissione, l'esercizio, da parte di tali Stati membri, di siffatta facoltà conferita loro dal suddetto articolo 3, paragrafo 1, comporta per essi l'obbligo di riconoscere i documenti indicati in tale disposizione.

- 55 Tale conclusione non è messa in discussione dalla circostanza che l'articolo 3 della decisione n. 565/2014 non prevede disposizioni equivalenti a quella contenuta nell'articolo 2 di quest'ultima, il cui paragrafo 3 precisa espressamente che la scelta di uno dei quattro Stati membri destinatari della decisione n. 565/2014 di applicare la stessa comporta l'obbligo di riconoscere, in via di principio, tutti i documenti di cui ai paragrafi 1 e 2 del suddetto articolo.
- 56 In effetti, dall'articolo 2, paragrafo 3, della decisione n. 565/2014 discende che gli Stati membri destinatari di tale decisione, i quali abbiano optato per la sua applicazione, sono tenuti a riconoscere, in via di principio, tutti i documenti di cui all'articolo 2, paragrafi 1 e 2, della decisione stessa, rilasciati dagli Stati membri che attuano integralmente l'acquis di Schengen, qualunque sia, tra questi ultimi, lo Stato membro di emissione.
- 57 In tale contesto, la mancanza, nell'articolo 3 della decisione n. 565/2014, di una disposizione equivalente a quella presente nell'articolo 2, paragrafo 3, della citata decisione non può essere interpretata nel senso che gli Stati membri destinatari della decisione suddetta, i quali abbiano optato per l'applicazione dell'articolo 3 di quest'ultima, restino liberi di derogare, caso per caso, al regime di riconoscimento dei visti e dei permessi di soggiorno al quale hanno aderito conformemente all'articolo 5 della medesima decisione.
- 58 In secondo luogo, riguardo alla portata dell'obbligo previsto al punto 54 della presente sentenza, esso consiste, per gli Stati membri interessati, nel riconoscere 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, i visti e i permessi di soggiorno rilasciati dagli altri Stati membri destinatari della decisione n. 565/2014, quali indicati all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b), di tale decisione ed elencati negli allegati di quest'ultima.
- 59 Come risulta, inoltre, dall'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014, l'unica deroga possibile prevista dal legislatore dell'Unione all'obbligo da esso stabilito riguarda i visti e i permessi di soggiorno apposti su documenti di viaggio che gli Stati membri interessati non riconoscono o su documenti di viaggio rilasciati da un paese terzo con il quale non intrattengono relazioni diplomatiche.
- 60 Ne consegue che, fatta eccezione per tale deroga espressamente prevista, gli Stati membri destinatari della decisione n. 565/2014, i quali abbiano optato per l'adesione al regime di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014, devono conformarsi al suddetto obbligo di riconoscimento, in presenza di singoli casi rientranti nel suo campo di applicazione.
- 61 Tale interpretazione è corroborata dall'obiettivo della decisione n. 565/2014 che consiste, come risulta dal suo titolo, nell'introdurre un regime semplificato per il controllo delle persone alle frontiere esterne basato sul riconoscimento, da parte degli Stati membri partecipanti, di determinati documenti di viaggio come equipollenti al loro visto nazionale.
- 62 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni, in primo luogo, se gli Stati membri destinatari della decisione n. 565/2014 che hanno deciso di applicare l'articolo 3 di quest'ultima avessero la facoltà di derogare, caso per caso, al regime semplificato per il controllo previsto da tale decisione, detto regime non potrebbe essere attuato in maniera efficace.
- 63 In secondo luogo, una siffatta facoltà non sarebbe conforme al principio di certezza del diritto, che la pubblicazione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, della decisione degli Stati membri interessati di applicare la decisione n. 565/2014, fatta in virtù dell'articolo 5 di tale decisione, mira a favorire.

- 64 In terzo luogo, riguardo all'invocabilità, nei confronti dello Stato membro di destinazione, dell'obbligo di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014, occorre ricordare che la Corte ha ammesso che i soggetti di diritto possano invocare, nei confronti di uno Stato membro, disposizioni di una decisione dell'Unione ad esso rivolta, nella misura in cui gli obblighi imposti da tali disposizioni a carico di detto Stato membro siano incondizionati e sufficientemente precisi (v., in tal senso, sentenza del 10 novembre 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, EU:C:1992:423, punti 12 e 13 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 65 A tale riguardo, si deve considerare che, una volta che lo Stato membro di cui trattasi ha assunto l'impegno di cui al precedente punto 54, l'obbligo previsto all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014, come interpretato ai punti da 60 a 63 della presente sentenza, soddisfa i suddetti criteri di incondizionalità e di sufficiente precisione.
- 66 Tale valutazione non è messa in dubbio dalla circostanza che, analogamente all'articolo 2, paragrafo 3, della decisione n. 565/2014, l'articolo 3, paragrafo 1, della decisione in questione autorizzi gli Stati membri a derogare all'obbligo previsto da detto articolo nel caso in cui i visti e i permessi di soggiorno siano apposti su documenti di viaggio che gli Stati membri interessati non riconoscono, o su documenti di viaggio rilasciati da un paese terzo con il quale non intrattengono relazioni diplomatiche.
- 67 In effetti, la Corte ha già statuito che il fatto che una decisione consenta agli Stati membri che ne sono destinatari di derogare, in determinate circostanze soggette a sindacato giurisdizionale, a disposizioni chiare e precise della stessa decisione non può, di per sé, far venir meno l'efficacia diretta di dette disposizioni (sentenza del 9 settembre 1999, Feyrer, C-374/97, EU:C:1999:397, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).
- 68 Ne consegue che i soggetti di diritto possono invocare l'obbligo previsto all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014 nei confronti di uno Stato membro destinatario di tale decisione, il quale abbia deciso di esercitare la facoltà prevista da detta disposizione.
- 69 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014 deve essere interpretato nel senso che esso produce direttamente effetti e fa sorgere, in capo ai cittadini di paesi terzi, diritti che essi possono far valere nei confronti dello Stato membro di destinazione, in particolare il diritto a che non venga richiesto un visto ai fini del loro ingresso nel territorio di tale Stato membro nel caso in cui detti cittadini siano in possesso di un visto d'ingresso o di un permesso di soggiorno incluso nell'elenco dei documenti che beneficiano di un riconoscimento che detto Stato si è impegnato ad applicare conformemente alla decisione summenzionata.

Sulla seconda questione

- 70 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che, qualora un vettore aereo nell'aeroporto dello Stato membro di partenza, direttamente o mediante i suoi rappresentanti e i suoi incaricati autorizzati, neghi l'imbarco a un passeggero invocando il rifiuto, opposto a quest'ultimo dalle autorità dello Stato membro di destinazione, di autorizzare il suo ingresso in detto Stato, si possa ritenere che il vettore aereo operi come emanazione dello Stato di cui trattasi, cosicché il passeggero danneggiato possa far valere, nei confronti di tale vettore aereo, la decisione n. 565/2014 dinanzi a un giudice dello Stato membro di partenza, al fine di ottenere un risarcimento per la violazione del suo diritto di ingresso nel territorio dello Stato membro di destinazione senza essere in possesso di un visto rilasciato da quest'ultimo.

- 71 In via preliminare, occorre osservare che, alla luce delle precisazioni riportate ai punti 29 e 30 della presente sentenza, spetta al giudice del rinvio verificare se un siffatto rifiuto di autorizzare l'ingresso sia stato effettivamente opposto dalle autorità rumene. Tanto premesso, e posto che la seconda questione è stata formulata dal suddetto giudice con riferimento all'ipotesi in cui tale situazione possa essersi verificata nel caso di specie, la Corte è chiamata a rispondere alla suddetta questione partendo da una siffatta ipotesi.
- 72 Si deve ricordare che la Corte ha dichiarato che disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva possono essere invocate dai soggetti di diritto non soltanto nei confronti di uno Stato membro e di tutti gli organi della sua amministrazione, ma altresì nei confronti di organismi o enti, anche se di diritto privato, i quali siano soggetti all'autorità o al controllo di una pubblica autorità oppure siano stati incaricati da uno Stato membro di svolgere un compito di interesse pubblico e dispongono, a tal fine, di poteri che eccedono quelli risultanti dalle norme applicabili nei rapporti fra privati. È opportuno evitare, infatti, che lo Stato possa trarre vantaggio dalla sua inosservanza del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 10 ottobre 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, punti 32, 34 e 35).
- 73 Siffatta giurisprudenza può essere applicata, per analogia, alle disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una decisione dell'Unione, quali quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della decisione n. 565/2014 (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2007, Carp, C-80/06, EU:C:2007:327, punto 21).
- 74 Di conseguenza, per stabilire se, nei confronti di un vettore aereo, possa essere invocata la decisione n. 565/2014 da un passeggero cui esso ha negato l'imbarco per il fatto che le autorità dello Stato membro di destinazione gli avrebbero negato l'ingresso nel loro territorio a causa della mancanza di visto d'ingresso, occorre verificare se tale vettore debba essere considerato come un ente del tipo di quelli previsti al punto 72 della presente sentenza.
- 75 In particolare, occorre accertare se un vettore aereo o il suo incaricato, che procede alla verifica dei documenti di viaggio di un passeggero, cittadino di un paese terzo, presso l'aeroporto dello Stato membro di partenza debba essere considerato come fosse stato incaricato dallo Stato membro di destinazione di assumere compiti di controllo di frontiera conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen e come dotato, a tal fine, di poteri adeguati.
- 76 A tale riguardo, da un lato, come risulta dall'articolo 7, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 13, di tale codice, spetta unicamente alle guardie di frontiera, che hanno la qualità di pubblici ufficiali e sono soggette, segnatamente, alle norme stabilite dal suddetto codice, eseguire i compiti di controllo di frontiera. Conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, si tratta di professionisti specializzati e debitamente formati. Inoltre, in virtù dell'articolo 15, paragrafo 2, del suddetto codice, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione l'elenco dei servizi nazionali competenti per il controllo di frontiera.
- 77 Dall'altro lato, dall'articolo 7, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen, risulta che i controlli di frontiera riguardanti i cittadini di paesi terzi consistono in una verifica approfondita, la quale include, segnatamente, l'accertamento della presenza di indizi di falsificazione o di contraffazione del documento di viaggio, la verifica che il cittadino di un paese terzo interessato disponga di mezzi di sussistenza sufficienti, nonché la verifica che il cittadino di un paese terzo, i suoi mezzi di trasporto e gli oggetti da esso trasportati non costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la sanità pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri.

- 78 Orbene, riguardo ai vettori aerei, il loro compito è evidentemente diverso da quello che incombe alle guardie di frontiera nella misura in cui, come risulta dall'articolo 26, paragrafo 1, lettera b), della CAAS, esso consiste unicamente nel verificare che i cittadini stranieri che essi trasportano siano «in possesso dei documenti di viaggio richiesti» per l'ingresso nel territorio dello Stato membro di destinazione.
- 79 Dalle considerazioni che precedono deriva che un vettore aereo o il suo incaricato non possono essere considerati come fossero stati incaricati, dallo Stato membro di destinazione, di assumere compiti di controllo di frontiera conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen né come dotati, a tal fine, di poteri adeguati.
- 80 Pertanto, nei confronti di un vettore aereo non può essere invocata la decisione n. 565/2014 da un passeggero cui ha negato l'imbarco per il fatto che le autorità dello Stato membro di destinazione non avrebbero autorizzato il suo ingresso nel territorio di quest'ultimo Stato.
- 81 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che, qualora un vettore aereo nell'aeroporto dello Stato membro di partenza, direttamente o mediante i suoi rappresentanti e i suoi incaricati autorizzati, neghi l'imbarco a un passeggero invocando il rifiuto, opposto dalle autorità dello Stato membro di destinazione, di autorizzare il suo ingresso in detto Stato, non si può ritenere che il vettore aereo operi come emanazione dello Stato di cui trattasi, cosicché il passeggero danneggiato non ha diritto di far valere, nei confronti di detto vettore aereo, la decisione n. 565/2014 dinanzi a un giudice dello Stato membro di partenza, al fine di ottenere un risarcimento per la violazione del suo diritto di ingresso nel territorio dello Stato membro di destinazione senza essere in possesso di un visto rilasciato da quest'ultimo.

Sulla terza questione

- 82 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 13 del codice frontiere Schengen, debba essere interpretato nel senso che esso osta a che un vettore aereo neghi l'imbarco al cittadino di un paese terzo sulla base del rifiuto delle autorità dello Stato membro di destinazione di autorizzare l'ingresso di quest'ultimo nel territorio di detto Stato membro, senza che tale rifiuto sia stato oggetto di un provvedimento motivato per iscritto, precedentemente notificato a tale cittadino.
- 83 A tale riguardo, è opportuno sottolineare che, conformemente all'articolo 13, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, il respingimento del cittadino di un paese terzo può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise, adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale e notificato a mezzo del modello uniforme al cittadino interessato, il quale accusa ricevuta del provvedimento a mezzo del medesimo modello uniforme.
- 84 Da tale disposizione risulta che il respingimento è sottoposto a requisiti di forma particolarmente rigorosi i quali sono destinati, in particolare, a preservare i diritti della difesa, come deriva dall'articolo 13, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen, ai sensi del quale le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso.
- 85 Ne consegue che l'articolo 13, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen osta a che, in mancanza di un provvedimento di respingimento emesso e comunicato conformemente all'articolo 13, paragrafo 2, di tale codice, un vettore aereo possa, al fine di giustificare il negato imbarco di un passeggero, invocare nei confronti di quest'ultimo un qualsivoglia rifiuto di autorizzare l'ingresso nel territorio dello Stato membro di destinazione, altrimenti tale passeggero verrebbe privato, in particolare, della possibilità di esercitare efficacemente i propri diritti della difesa.

86 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 13 del codice frontiere Schengen, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un vettore aereo neghi l'imbarco al cittadino di un paese terzo sulla base del rifiuto delle autorità dello Stato membro di destinazione di autorizzare l'ingresso di quest'ultimo nel territorio di detto Stato membro, senza che tale rifiuto sia stato oggetto di un provvedimento motivato per iscritto, precedentemente notificato a tale cittadino.

Sulla quarta questione

87 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 261/2004, in particolare l'articolo 2, lettera j), debba essere interpretato nel senso che, qualora un vettore aereo neghi l'imbarco a un passeggero in ragione del fatto che quest'ultimo avrebbe presentato documenti di viaggio inadeguati, un siffatto diniego privi tale passeggero della protezione prevista dal suddetto regolamento o se spetti al giudice competente valutare, tenendo conto delle circostanze del caso concreto, se sussistano ragionevoli motivi per tale diniego ai sensi di detta disposizione.

88 A tale riguardo, è opportuno, innanzitutto, ricordare che il campo di applicazione del regolamento n. 261/2004 è definito all'articolo 3, il cui paragrafo 2, lettera a), prevede che detto regolamento si applica ai passeggeri che dispongano di una prenotazione confermata per un volo in partenza da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro, e si presentino all'accettazione secondo le modalità stabilite e all'ora indicata oppure, qualora non sia indicata l'ora, al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza pubblicata.

89 Inoltre, si deve osservare che l'articolo 4 del regolamento n. 261/2004, intitolato «Negato imbarco», prevede, al paragrafo 3, che, in caso di negato imbarco a passeggeri non consenzienti, il vettore aereo è tenuto a versare una compensazione pecuniaria a questi ultimi a norma dell'articolo 7 ed a prestare loro assistenza a norma degli articoli 8 e 9 del suddetto regolamento.

90 Infine, il negato imbarco è definito all'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004 come 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, di tale regolamento, 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.

91 Dalla lettura del combinato disposto delle disposizioni citate ai punti da 88 a 90 della presente sentenza risulta che, qualora a un passeggero, che soddisfi le condizioni stabilite all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 261/2004, venga negato l'imbarco contro la sua volontà, egli ha diritto a una compensazione pecuniaria nonché ad assistenza da parte del vettore aereo operativo, a meno che sussistano ragionevoli motivi per tale diniego, ad esempio a causa dell'inadeguatezza dei suoi documenti di viaggio.

92 La formulazione dell'espressione «salvo se vi sono ragionevoli motivi per negare loro l'imbarco», presente nell'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004, pone in evidenza che il legislatore dell'Unione non ha inteso riservare al vettore aereo il potere di valutare ed accertare esso stesso, in maniera definitiva, l'inadeguatezza dei documenti di viaggio.

93 Tale interpretazione è corroborata dall'obiettivo del regolamento n. 261/2004, enunciato nel suo considerando 1, che è quello di garantire un elevato livello di protezione per i passeggeri, cosicché i diritti riconosciuti a questi ultimi devono essere oggetto di un'interpretazione estensiva (v., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2012, Rodríguez Cachafeiro e Martínez-Reboredo Varela-Villamor, C-321/11, EU:C:2012:609, punto 25).

- 94 In effetti, dato che il regolamento n. 261/2004 mira, segnatamente, a rimediare ai gravi disagi e fastidi per i passeggeri causati da un negato imbarco, sarebbe contrario a tale obiettivo, il quale implica una protezione elevata per questi ultimi, accordare al vettore aereo interessato il potere di valutare e di decidere unilateralmente e in maniera definitiva che, nel caso concreto, sussistono ragionevoli motivi per il diniego e, di conseguenza, di privare i passeggeri in questione della protezione di cui beneficiano in virtù del suddetto regolamento.
- 95 Ne deriva che, in caso di contestazione da parte del passeggero che sia stato oggetto di un negato imbarco, spetta al giudice competente valutare, tenendo conto delle circostanze rilevanti nel caso concreto, l'eventuale inadeguatezza dei suoi documenti di viaggio e, in definitiva, la sussistenza di ragionevoli motivi per tale diniego.
- 96 Nella fattispecie, dalla decisione di rinvio emerge che l'attore nel procedimento principale ha presentato, al momento dell'imbarco, non soltanto la prenotazione del suo volo, il suo passaporto e il suo permesso di soggiorno temporaneo cipriota in corso di validità, ma altresì la risposta scritta alla sua richiesta di visto, rilasciata dal Ministero degli Affari esteri rumeno, che confermava che egli non aveva bisogno, per entrare nel territorio rumeno, di un tale visto, risposta su cui egli ha fatto affidamento in buona fede. Dal fascicolo in possesso della Corte risulta parimenti che il negato imbarco è stato opposto senza che il vettore aereo disponesse di un provvedimento di respingimento ai sensi dell'articolo 13 del codice frontiere Schengen, o di una conferma che l'informazione fornita dal personale di terra di Blue Air a Bucarest, con la quale veniva indicato che l'attore nel procedimento principale sarebbe stato respinto dal territorio rumeno in caso di imbarco, provenisse da un'autorità competente ad emettere un tale provvedimento e a fornire un'informazione affidabile a tale riguardo. Il negato imbarco risulta, inoltre, essere stato opposto senza che tutti i suoi elementi fossero stati verificati in modo incrociato con le informazioni presenti nelle banche dati pertinenti, che avrebbero potuto confermare che, ai sensi della decisione n. 565/2014, le autorità rumene non avrebbero potuto, in circostanze come quelle che emergono dal fascicolo in possesso della Corte, respingere dal loro territorio l'attore nel procedimento principale per la sola ragione che non era in possesso di un visto nazionale.
- 97 Orbene, in tali circostanze, di cui il giudice del rinvio deve verificare l'esattezza, non si può ritenere che, per il negato imbarco controverso nel procedimento principale, sussistessero ragionevoli motivi ai sensi dell'articolo 2, lettera j), del regolamento n. 261/2004, cosicché, da un lato, tale diniego risulta fondato non su un comportamento imputabile al passeggero, ma su una comprensione errata da parte del vettore aereo dei requisiti inerenti i documenti di viaggio richiesti per il viaggio in questione, eventualmente corroborata da un'informazione anch'essa errata da parte di un'autorità non identificata dello Stato membro di destinazione e, dall'altro lato, risulta che tale errore avrebbe potuto ragionevolmente essere evitato.
- 98 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quarta questione dichiarando che il regolamento n. 261/2004, in particolare l'articolo 2, lettera j), deve essere interpretato nel senso che, qualora un vettore aereo neghi l'imbarco a un passeggero in ragione del fatto che quest'ultimo avrebbe presentato documenti di viaggio inadeguati, un siffatto diniego non priva, di per sé, tale passeggero della protezione prevista dal suddetto regolamento. In caso di contestazione da parte del passeggero, spetta infatti al giudice competente valutare, tenendo conto delle circostanze del caso concreto, se sussistano o meno ragionevoli motivi per tale diniego ai sensi di detta disposizione.

Sulla quinta questione

- 99 Con la sua quinta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 261/2004, in particolare l'articolo 15, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una clausola, contenuta nelle condizioni generali di esercizio o fornitura di servizi di un vettore aereo, previamente pubblicate,

la quale escluda o limiti la responsabilità di quest'ultimo nel caso di negato imbarco di un passeggero per l'asserita inadeguatezza dei suoi documenti di viaggio, privando così tale passeggero del suo eventuale diritto a compensazione pecuniaria.

- 100 L'articolo 15, del regolamento n. 261/2004, intitolato «Irrinunciabilità», stabilisce, al paragrafo 1, che gli obblighi dei vettori aerei 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.
- 101 D'altro canto, l'articolo 15, paragrafo 2, del suddetto regolamento precisa che, qualora una clausola restrittiva o derogatoria sia applicata contro un passeggero o se costui non sia stato correttamente informato dei suoi diritti ed abbia pertanto accettato una compensazione inferiore a quella prevista dal medesimo regolamento, il passeggero ha comunque il diritto di avviare le necessarie procedure dinanzi ai tribunali od organi competenti per ottenere una compensazione integrativa.
- 102 A tale riguardo, senza che sia necessario accertare se le condizioni generali di un vettore aereo, del tipo di quelle descritte dal giudice del rinvio nella sua questione, debbano essere considerate come facenti parte del contratto di trasporto, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento n. 261/2004, occorre osservare che, tenuto conto dell'impiego, in tale disposizione, dell'avverbio «in particolare» e alla luce dell'obiettivo di protezione elevata dei passeggeri aerei sotteso a detta disposizione e al regolamento n. 261/2004 nel suo insieme, devono essere considerate inammissibili non solo le clausole derogatorie presenti in un contratto di trasporto, atto di natura sinallagmatica cui il passeggero ha aderito, ma altresì, e a maggior ragione, quelle contenute in altri documenti di natura unilaterale provenienti dal vettore e che quest'ultimo intenda far valere nei confronti dei passeggeri interessati.
- 103 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quinta questione dichiarando che il regolamento n. 261/2004, in particolare l'articolo 15, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una clausola, applicabile ai passeggeri e contenuta nelle condizioni generali di esercizio o fornitura di servizi di un vettore aereo, previamente pubblicate, la quale escluda o limiti la responsabilità di quest'ultimo nel caso di negato imbarco di un passeggero per l'asserita inadeguatezza dei suoi documenti di viaggio, privando così tale passeggero del suo eventuale diritto a compensazione pecuniaria.

Sulle spese

- 104 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

- 1) L'articolo 3, paragrafo 1, della 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, deve essere interpretato nel senso che esso produce direttamente effetti e fa sorgere, in capo ai cittadini di paesi terzi, diritti che essi possono far valere nei confronti dello Stato membro di destinazione, in particolare il diritto a che non venga richiesto un visto ai fini del loro ingresso nel territorio di tale Stato membro nel caso in cui detti cittadini siano in possesso**

di un visto d'ingresso o di un permesso di soggiorno incluso nell'elenco dei documenti che beneficiano di un riconoscimento che detto Stato si è impegnato ad applicare conformemente alla decisione summenzionata.

- 2) Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che, qualora un vettore aereo nell'aeroporto dello Stato membro di partenza, direttamente o mediante i suoi rappresentanti e i suoi incaricati autorizzati, neghi l'imbarco a un passeggero invocando il rifiuto, opposto dalle autorità dello Stato membro di destinazione, di autorizzare il suo ingresso in detto Stato, non si può ritenere che il vettore aereo operi come emanazione dello Stato di cui trattasi, cosicché il passeggero danneggiato non ha diritto di far valere, nei confronti di detto vettore aereo, la decisione n. 565/2014 dinanzi a un giudice dello Stato membro di partenza, al fine di ottenere un risarcimento per la violazione del suo diritto di ingresso nel territorio dello Stato membro di destinazione senza essere in possesso di un visto rilasciato da quest'ultimo.**
- 3) Il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 13 del regolamento (CE) n. 562/2006 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), come modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un vettore aereo neghi l'imbarco al cittadino di un paese terzo sulla base del rifiuto delle autorità dello Stato membro di destinazione di autorizzare l'ingresso di quest'ultimo nel territorio di detto Stato membro, senza che tale rifiuto sia stato oggetto di un provvedimento motivato per iscritto, precedentemente notificato a tale cittadino.**
- 4) Il 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 e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91, in particolare l'articolo 2, lettera j), deve essere interpretato nel senso che, qualora un vettore aereo neghi l'imbarco a un passeggero in ragione del fatto che quest'ultimo avrebbe presentato documenti di viaggio inadeguati, un siffatto diniego non priva, di per sé, tale passeggero della protezione prevista dal suddetto regolamento. In caso di contestazione da parte del passeggero, spetta infatti al giudice competente valutare, tenendo conto delle circostanze del caso concreto, se sussistano o meno ragionevoli motivi per tale diniego ai sensi di detta disposizione.**
- 5) Il regolamento n. 261/2004, in particolare l'articolo 15, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una clausola, applicabile ai passeggeri e contenuta nelle condizioni generali di esercizio o fornitura di servizi di un vettore aereo, previamente pubblicate, la quale escluda o limiti la responsabilità di quest'ultimo nel caso di negato imbarco di un passeggero per l'asserita inadeguatezza dei suoi documenti di viaggio, privando così tale passeggero del suo eventuale diritto a compensazione pecuniaria.**

Firme