

Causa C-754/18

Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia

Data di deposito:

3 dicembre 2018

Giudice del rinvio:

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Ungheria)

Data della decisione di rinvio:

21 novembre 2018

Ricorrente:

Ryanair Designated Activity Company

Resistente:

Országos Rendőr-főkapitányság

Oggetto del procedimento principale

Ricorso avente ad oggetto l'impugnazione di un'ammenda imposta a un vettore aereo in un procedimento in materia di polizia.

Oggetto e fondamento normativo della domanda pregiudiziale

Nozione e portata della carta di soggiorno permanente cui fa riferimento l'articolo 20 della direttiva 2004/38; portata dell'esenzione dal visto prevista dall'accordo di Schengen in relazione a una carta di soggiorno permanente rilasciata dal Regno Unito a favore di un familiare di uno Stato terzo ai sensi dell'articolo 20 della direttiva 2004/38.

Portata dell'obbligo di controllare i documenti di viaggio che incombe al vettore aereo ai sensi dell'articolo 26 della convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen

Base giuridica: Articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se si debba interpretare l'articolo 5, paragrafo 2, relativo al diritto d'ingresso, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n.1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, nel senso che, ai fini di tale direttiva, sia il possesso della carta di soggiorno valida contemplata dal suo articolo 10 sia il possesso della carta di soggiorno permanente cui fa riferimento il suo articolo 20 esentano il familiare dall'obbligo di disporre di un visto al momento dell'ingresso nel territorio di uno Stato membro.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale, se occorra interpretare l'articolo 5 della direttiva 2004/38/CE e il suo paragrafo 2 in questo stesso senso nel caso in cui la persona che sia un familiare del cittadino dell'Unione e che non disponga della cittadinanza di un altro Stato membro abbia acquisito il diritto di soggiorno permanente nel Regno Unito e sia tale Stato quello che le ha rilasciato la carta di soggiorno permanente. In altri termini, se il possesso di una carta di soggiorno permanente prevista dall'articolo 20 di tale direttiva, rilasciata dal Regno Unito, esoneri dall'obbligo di ottenere un visto, indipendentemente dal fatto che non sia applicabile a tale Stato né il 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, menzionato all'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, né il 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).
- 3) In caso di risposta affermativa alla prima e alla seconda questione pregiudiziale, se il possesso della carta di soggiorno rilasciata ai sensi dell'articolo 20 della direttiva 2004/38 debba essere considerato di per sé come prova sufficiente del fatto che il titolare della carta è un familiare di un cittadino dell'Unione, e, senza che sia necessario fornire alcun elemento di prova o attestazione aggiuntiva, che è autorizzato - in quanto familiare - a fare ingresso nel territorio di un altro Stato membro ed è esente dall'obbligo di visto in forza dell'articolo 5, paragrafo 2, di detta direttiva.
- 4) Qualora la Corte dovesse rispondere in modo negativo alla terza questione pregiudiziale, se si debba interpretare l'articolo 26, paragrafi 1, lettera b), e 2, della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen nel senso che il vettore aereo è tenuto, oltre a controllare i documenti di viaggio, ad accertarsi che il viaggiatore che intenda viaggiare con la carta di soggiorno

permanente prevista all'articolo 20 della direttiva 2004/38 sia effettivamente e realmente familiare di un cittadino dell'Unione al momento dell'ingresso.

- 5) Qualora la Corte risponda in modo affermativo alla quarta questione pregiudiziale,
- i) nel caso in cui il vettore aereo non possa stabilire se il viaggiatore che intende viaggiare con la carta di soggiorno permanente prevista all'articolo 20 della direttiva 2004/38 sia effettivamente un familiare di un cittadino dell'Unione al momento dell'ingresso, se il vettore sia obbligato a negare l'imbarco sull'aeromobile e a rifiutarsi di trasportare tale persona in un altro Stato membro;
 - ii) nel caso in cui il vettore aereo non provveda al controllo di tale circostanza o non rifiuti di trasportare il viaggiatore che non possa dimostrare il suo status di familiare - il quale d'altro canto disponga di una carta di soggiorno permanente -, si possa imporre un'ammenda a tale vettore per questo motivo a norma dell'articolo 26, paragrafo 2, della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

Disposizioni del diritto dell'Unione richiamate

Articolo 21, paragrafo 1, TFUE

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77), considerando 5, 7 e 8, e articoli 5, 10, 16, 18 e 20

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 (GU 2000, L 239, pag. 19; in prosieguo: la «CAAS»), articolo 26

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), articolo 4

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 2000, L 81, pag. 1), considerando 4

Regolamento (UE) 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), considerando 42

Sentenza del 14 luglio 1994, Peralta (C-379/16, EU:C:2017:862, punti 32 e 48);

Disposizioni nazionali citate

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 3 (legge I del 2007, relativa all'ingresso e al soggiorno delle persone aventi diritto alla libera circolazione e al soggiorno), articolo 3, paragrafi da 2 a 4.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (legge n. II del 2007, relativa all'ingresso e al soggiorno di cittadini di Stati terzi), articolo 69, paragrafi 1 e 5.

Breve esposizione dei fatti e procedimento principale

- 1 In data 9 ottobre 2017 la polizia aeroportuale effettuava un controllo nell'aeroporto Ferenc Liszt di Budapest nei confronti dei passeggeri che arrivavano con il volo Londra-Budapest operato da Ryanair (ricorrente) e negava l'ingresso nel territorio ungherese a un cittadino ucraino che disponeva di una carta di soggiorno permanente rilasciata dal Regno Unito a norma dell'articolo 20 della direttiva 2004/38, e alla quale si faceva riferimento nel suo passaporto con l'espressione «*Permanent Residence Card*», ma non disponeva di un visto. Il cittadino ucraino viaggiava solo e non presentava alcun documento che attestasse la sua situazione familiare.
- 2 Az Országos Rendőr-főkapitányság (Direzione generale della polizia ungherese) imponeva alla Ryanair un'ammenda in materia di ordine pubblico, di importo pari a EUR 3000, per aver violato l'articolo 26 della CAAS, dal momento che, in qualità di vettore aereo, non aveva adottato le misure necessarie per sincerarsi che il soggetto straniero che trasportava disponesse dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nel territorio ungherese.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 3 La ricorrente deduce che il cittadino ucraino beneficiava del diritto di circolare liberamente nell'ambito del territorio dell'Unione e che, in quanto titolare di un permesso di soggiorno permanente rilasciato dal Regno Unito, a norma dell'articolo 20 della direttiva 2004/38, era legittimato all'ingresso in Ungheria. È del parere che la stessa carta di soggiorno permanente dimostri di per sé che il cittadino ucraino era familiare di un cittadino dell'Unione e che, di conseguenza,

poteva entrare senza visto nel territorio di un qualsiasi altro Stato membro in forza dell'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva. La stessa sostiene che hanno diritto di ottenere una carta di soggiorno permanente soltanto coloro che dispongono di una «carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione» e reputa che sia questa la situazione che si è verificata nella presente fattispecie, dal momento che nel passaporto del cittadino ungherese era indicata l'esistenza di una carta di soggiorno anteriore. Di conseguenza, anche in mancanza di un'indicazione letterale, la carta di soggiorno permanente dimostra inequivocabilmente lo status di familiare. La ricorrente deduce del pari che, nel caso in cui detta carta non attesti di per sé sola tale status di familiare, la stessa, in quanto vettore aereo, non aveva né il diritto né l'obbligo di procedere ad un esame ulteriore in merito al legame familiare e sostiene che non possa essere assoggettata a sanzione per non aver effettuato detto esame.

- 4 Secondo la resistente, la ricorrente avrebbe dovuto sapere che la carta di soggiorno permanente non garantisce che il cittadino ucraino non necessiti di un visto e che la stessa si sarebbe dovuta rifiutare di trasportarlo se non disponeva di un documento di viaggio che gli permettesse l'ingresso nel paese. La ricorrente è dell'avviso che si debba propendere per un'interpretazione letterale dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, secondo cui esclusivamente la carta di soggiorno conforme a quanto disposto all'articolo 10 di detta direttiva, esonera dal requisito del visto e soltanto tale carta consente di dimostrare di per sé sola lo status di familiare. La resistente reputa che il motivo di tale differenziazione risieda nel fatto che la carta di soggiorno permanente contemplata all'articolo 10 della direttiva è denominata precisamente «carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione», cosicché sulla base di quello stesso documento si può determinare inequivocabilmente che il suo titolare ha lo status di familiare di un cittadino dell'Unione. Invece, nella carta di soggiorno permanente non risulta lo status di familiare e, pertanto, la stessa non prova che il suo titolare sia effettivamente familiare di un cittadino dell'Unione. La resistente deduce altresì che, dal momento che il Regno Unito non fa parte dello spazio Schengen, le carte di soggiorno permanente che rilascia non esimono dall'obbligo del visto.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 5 Mediante la prima questione pregiudiziale si chiede di chiarire se l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 debba essere interpretato rigorosamente in senso letterale, dovendo intendersi che tale disposizione fa unicamente riferimento alla carta di soggiorno permanente prevista all'articolo 10 della direttiva o se si debba attribuire a detta disposizione un'interpretazione più ampia e ammettere che si riferisce anche alla carta di soggiorno permanente contemplata all'articolo 20. Riguardo a tale questione questo giudice osserva che hanno diritto a ottenere la carta di soggiorno permanente i cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente, in qualità di familiari di un cittadino dell'Unione, durante un periodo continuato di cinque anni nello Stato membro ospitante. Discende da una relazione logica tra gli articoli 10, 16, paragrafo 2, e 20 della direttiva che la carta

- di soggiorno permanente è rilasciata a favore del familiare di un cittadino dell'Unione previo ottenimento di una carta di soggiorno. Quindi, dallo spirito della direttiva deriva che il diritto di soggiorno permanente costituisce un rafforzamento del diritto di soggiorno e l'ampliamento delle facoltà che quest'ultimo conferisce.
- 6 Sebbene la direttiva 2004/38 disciplini in capi distinti, da un lato, il diritto di uscita e di ingresso, e, dall'altro, il diritto di soggiorno, dalla struttura logica dei capi che disciplinano il diritto di soggiorno discende che il diritto di ingresso disciplinato all'articolo 5 si deve riconoscere non solo a coloro che godono di un diritto di soggiorno ma altresì a coloro che godono di un diritto di soggiorno permanente e, nel caso che a dette persone sia riconosciuto tale diritto, si deve necessariamente riconoscere del pari il beneficio previsto all'articolo 5, ossia l'esenzione dall'obbligo di disporre di un visto.
 - 7 Seconda questione pregiudiziale: Nel caso in cui la Corte di giustizia risponda in modo affermativo alla prima questione pregiudiziale, ai fini della definizione della controversia risulta necessario rispondere alla questione in merito a se si possa interpretare l'articolo 5 della direttiva 2004/38 - in relazione all'accordo di Schengen e alle norme del diritto dell'Unione attinenti all'applicazione del medesimo - nel senso che una carta di soggiorno permanente rilasciata da uno Stato membro che non fa parte dello spazio Schengen (il Regno Unito) consente l'entrata senza visto nel territorio di un altro Stato membro.
 - 8 Terza questione pregiudiziale: Nel caso in cui la Corte di giustizia risponda in modo affermativo alla prima e alla seconda questione pregiudiziale, si pone l'interrogativo se la carta di soggiorno permanente dimostri di per sé sola l'esistenza di un legame familiare e la sussistenza del diritto di ingresso ad esso connesso o se autorizzi esclusivamente l'ingresso senza visto quando corredata di un altro certificato o di un'altra attestazione (ad esempio, un certificato di stato civile o un altro documento). Nella sentenza della Corte del 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punti 32 e 48) si è statuito che il familiare cittadino di uno Stato terzo non gode del diritto di ingresso come diritto autonomo ma che beneficia di tale prerogativa quale diritto associato all'esercizio della libertà di circolazione da parte del familiare che ha la cittadinanza dell'Unione.
 - 9 Il diritto di ingresso è distinto rispetto al diritto di soggiorno e la direttiva 2004/38 lo disciplina in un capo separato. La direttiva non contiene nessuna disposizione ai sensi della quale i cittadini di uno Stato terzo ai quali la direttiva conferisce il diritto di soggiorno hanno altresì diritto di ingresso nel territorio di un altro Stato membro.
 - 10 Del pari, può divenire titolare di una carta di soggiorno permanente un cittadino di uno Stato terzo che non presenti alcun legame familiare con il cittadino dell'Unione - ad esempio come conseguenza di un decesso o dello scioglimento di un matrimonio (articoli 12 e 13 della direttiva 2004/38). Si riconosce a tali cittadini di uno Stato terzo il diritto di ingresso nel territorio di un altro Stato

membro e l'esenzione dal visto sebbene, in tal caso, l'esercizio di tali diritti non risponda all'effetto utile dell'articolo 21 TFUE ?

- 11 La risposta da fornire a tali questioni risulta rilevante ai fini della definizione della controversia, dal momento che, qualora la carta di soggiorno permanente dimostri di per sé sola l'esistenza del diritto di ingresso, il vettore aereo non è soggetto in alcun caso all'obbligo di effettuare un controllo aggiuntivo e non deve dichiararsi che è incorso in errore se ha verificato la validità del documento di viaggio e della carta di soggiorno permanente, risultando in tal caso superfluo rispondere alla quarta e alla quinta questione pregiudiziale.
- 12 La quarta questione pregiudiziale viene sottoposta per l'eventualità in cui la Corte di giustizia pervenga alla conclusione che occorre stabilire una distinzione dal punto di vista del diritto di ingresso tra, da un lato, i cittadini di Stati terzi che mantengano effettivamente il legame familiare e, dall'altro lato i cittadini di Stati terzi il cui legame familiare sia venuto meno ma ai quali la direttiva 2004/38 continui a riconoscere il diritto di soggiorno. Nella controversia principale ciò suscita il problema di natura pratica di chiarire se il vettore aereo abbia l'obbligo e il diritto di verificare che il legame familiare del cittadino di uno Stato terzo risulti sussistente al momento del viaggio.
- 13 Ai sensi dell'articolo 26 della CAAS, il vettore è tenuto a controllare i documenti di viaggio richiesti ai fini dell'ingresso [in uno Stato]. Nel contesto del procedimento principale, è necessario accertare se l'espressione «documento di viaggio» prevista dall'articolo 26 debba essere interpretata restrittivamente, cosicché l'obbligo del vettore viene circoscritto al controllo del passaporto e della carta di soggiorno permanente contenuta nel medesimo, o se debba essere oggetto di un'ampia interpretazione, tale da comprendere anche il controllo di qualsiasi documento utile ai fini dell'autorizzazione al viaggio e di altri certificati (ad esempio, un certificato di stato civile).
- 14 Nel rispondere a tale questione si deve tenere in considerazione il fatto che il vettore aereo non è un'autorità e che non dispone di strumenti ufficiali di controllo. Inoltre, i vettori aerei non godono nemmeno di adeguati diritti di accesso e gestione dei dati personali relativi ai legami familiari e alla vita privata dei passeggeri.
- 15 Quinta questione pregiudiziale. Nel caso in cui l'obbligo di controllo che ricade sul vettore includa, oltre al controllo del documento di viaggio, altresì quello di ulteriori documenti e circostanze, risulta altresì necessario rispondere ad altre due questioni. Da un lato, si deve chiarire se il fatto che il viaggiatore non possa dimostrare in modo sufficiente il proprio vincolo familiare, ma al tempo stesso sia legittimato all'ingresso conformemente al documento di viaggio, costituisca un motivo sufficiente perché il vettore aereo rifiuti di trasportare il viaggiatore. Dall'altro lato, occorre stabilire quale conseguenza abbia il fatto che il vettore aereo non effettui tale controllo.

- 16 Per valutare se l'ammenda imposta sia legittima, la Corte di giustizia deve del pari fornire un'interpretazione in merito se il vettore possa essere sanzionato in forza dell'articolo 26, paragrafo 2, della CAAS per non aver proceduto al controllo di altri documenti, attestanti il diritto di ingresso, quando è stato effettuato il controllo in merito alla sussistenza dei documenti di viaggio e della carta di soggiorno permanente.

DOCUMENTO DI LAVORO