Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

29 luglio 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Codice comunitario dei visti – Regolamento (CE) n. 810/2009 – Articolo 5 – Stato membro competente ad esaminare una domanda di visto e a pronunciarsi su di essa – Articolo 8 – Accordo di rappresentanza – Articolo 32, paragrafo 3 – Ricorso contro una decisione di rifiuto di visto – Stato membro competente a decidere sul ricorso in caso di accordo di rappresentanza – Titolari del diritto di presentare un ricorso»

Nella causa C-680/17,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunale dell'Aja, sedente in Utrecht, Paesi Bassi), con decisione del 30 novembre 2017, pervenuta in cancelleria il 5 dicembre 2017, nel procedimento

Sumanan Vethanayagam,

Sobitha Sumanan,

Kamalaranee Vethanayagam

contro

Minister van Buitenlandse Zaken,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da J.-C. Bonichot, presidente di sezione, R. Silva de Lapuerta (relatrice), vicepresidente della Corte, C. Toader, A. Rosas e M. Safjan, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: M. Ferreira, amministratrice principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 dicembre 2018,

considerate le osservazioni presentate:

– per S. Vethanayagam, S. Sumanan e K. Vethanayagam, da M.J.A. Leijen, advocaat;

– per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e P. Huurnink, in qualità di agenti;

– per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller e A. Brabcová, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il neerlandese.

– per il governo danese, da J. Nymann-Lindegren, M. Wolff e P. Ngo, in qualità di agenti;

– per il governo estone, da N. Grünberg, in qualità di agente;

– per il governo francese, da D. Colas, E. de Moustier ed E. Armoët, in qualità di agenti;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. De Luca, avvocato dello Stato;

– per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

– per il Parlamento europeo, da G. Corstens, R. van de Westelaken e O. Hrstková Šolcová, in qualità di agenti;

– per il Consiglio dell'Unione europea, da E. Moro e S. Boelaert, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da C. Cattabriga, F. Wilman e G. Wils, in qualità di agenti;

– per il governo svizzero, da E. Bichet, in qualità di agente,

sentite le conclusioni presentate dall'avvocato generale all'udienza del 28 marzo 2019,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 32, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (GU 2009, L 243, 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 dei visti»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone il sig. Sumanan Vethanayagam, la sig.ra Sobitha Sumanan e la sig.ra Kamalaranee Vethanayagam al Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro degli Affari esteri, Paesi Bassi; in prosieguo: il «Ministro degli Affari esteri dei Paesi Bassi»), vertente sul rigetto di domande di visto di soggiorno di breve durata riguardanti il sig. Vethanayagam e la sig.ra Sumanan.

Contesto normativo

*Accordo di associazione della Confederazione svizzera all'***acquis** *di Schengen*

3 L'Accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU 2008, L 53, pag. 52; in prosieguo: l'«Accordo di associazione della Confederazione svizzera all'acquis di Schengen») enuncia, nell'ottavo e nel decimo considerando, quanto segue:

« Convinti che sia necessario organizzare la cooperazione tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione pratica e l'ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen;

(…)

Considerando che la cooperazione Schengen è fondata sui principi della libertà, della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, garantiti in particolare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950».

4 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, dell'Accordo di associazione della Confederazione svizzera all'acquis di Schengen:

«Il presente accordo instaura diritti e obblighi reciproci secondo le procedure in esso stabilite».

5 L'articolo 2 del citato accordo stabilisce quanto segue:

«1. La Svizzera attua ed applica le disposizioni dell'acquis di Schengen elencate nell'allegato A del presente accordo, quali si applicano agli Stati membri dell'Unione europea, di seguito denominati "Stati membri".

2. La Svizzera attua ed applica le disposizioni degli atti dell'Unione europea e della Comunità europea elencati nell'allegato B del presente accordo, nella misura in cui esse hanno sostituito e/o sviluppato disposizioni corrispondenti della convenzione recante applicazione dell'accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen il 19 giugno 1990, di seguito denominata "convenzione d'applicazione Schengen" o disposizioni adottate in virtù di essa.

3. Fatto salvo l'articolo 7, la Svizzera accetta, attua ed applica, inoltre, gli atti e i provvedimenti adottati dall'Unione europea e dalla Comunità europea volti a modificare o completare le disposizioni cui rimandano gli allegati A e B per i quali sono state seguite le procedure stabilite dal presente accordo».

Codice dei visti

6 I considerando 4, 18, 28, 29 e 34 del codice dei visti enunciano quanto segue:

«(4) È opportuno che gli Stati membri siano presenti o rappresentati, ai fini del rilascio dei visti, in tutti i paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo di visto. Gli Stati membri che non hanno un proprio consolato in un dato paese terzo o in una parte specifica di un dato paese terzo dovrebbero adoperarsi per concludere accordi di rappresentanza per evitare uno sforzo sproporzionato da parte dei richiedenti il visto per avere accesso ad un consolato.

(…)

(18) La cooperazione locale Schengen è fondamentale per l'applicazione armonizzata della politica comune in materia di visti e per una corretta valutazione dei rischi migratori e/o di sicurezza. Date le differenze nelle situazioni locali, l'applicazione operativa di particolari disposizioni legislative dovrebbe essere valutata fra le rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri nei singoli luoghi al fine di assicurare un'applicazione armonizzata delle disposizioni legislative per impedire il "visa shopping" e un trattamento diverso fra i richiedenti il visto.

(…)

(28) Poiché l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire l'istituzione delle procedure e delle condizioni per il rilascio del visto di transito o per soggiorni previsti (…) nel territorio degli Stati membri, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(29) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti in particolare dalla convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

(…)

(34) Per quanto riguarda la Svizzera, il presente regolamento costituisce uno sviluppo [delle disposizioni] dell'acquis di Schengen ai sensi dell'[Accordo di associazione della Confederazione svizzera all'acquis di Schengen], che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, punto B, della decisione 1999/437/CE [del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU 1999, L 176, pag. 31),] in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE del Consiglio[, del 28 gennaio 2008,] relativa alla conclusione di detto accordo [(GU 2008, L 53, pag. 1)]».

7 L'articolo 1 del codice dei visti è così formulato:

«Il presente regolamento fissa le procedure e le condizioni per il rilascio del visto di transito o per soggiorni previsti sul territorio degli Stati membri non superiori a 90 giorni su un periodo di 180 giorni».

8 Ai sensi dell'articolo 2, punto 2, di tale codice:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

(…)

2) "visto": autorizzazione rilasciata da uno Stato membro, necessaria ai fini:
   a) del transito o di un soggiorno previsto sul territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni;
   b) del transito nelle zone internazionali degli aeroporti degli Stati membri;

(…)».

9 L'articolo 4, paragrafo 1, del codice in parola è così formulato:

«Le domande sono esaminate dai consolati, i quali decidono sul merito».

10 L'articolo 5 del medesimo codice prevede:

«1. Lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di visto uniforme e per la decisione sul merito è:

a) lo Stato membro il cui territorio costituisce l'unica destinazione del viaggio o dei viaggi.

(…)

4. Gli Stati membri cooperano per evitare situazioni in cui una domanda non possa formare oggetto di esame e di decisione [per il fatto che] lo Stato membro competente ai sensi dei paragrafi da 1 a 3 non sia né presente né rappresentato nel paese terzo in cui il richiedente presenta la domanda a norma dell'articolo 6».

11 L'articolo 6 del codice dei visti, intitolato «Competenza territoriale consolare», enuncia, al paragrafo 1, quanto segue:

«Una domanda è esaminata e la decisione sul merito è presa dal consolato dello Stato membro competente nella cui giurisdizione il richiedente risiede legalmente».

12 L'articolo 8 del codice di cui sopra, relativo agli accordi di rappresentanza, dispone quanto segue:

«1. Uno Stato membro può accettare di rappresentare un altro Stato membro che sia competente ai sensi dell'articolo 5 ai fini dell'esame delle domande e del rilascio dei visti per conto di tale Stato. Uno Stato membro può anche rappresentare un altro Stato membro in modo limitato soltanto per la raccolta delle domande e il rilevamento degli identificatori biometrici.

2. Quando il consolato dello Stato membro rappresentante intende rifiutare un visto, inoltra la domanda alle autorità competenti dello Stato membro rappresentato affinché queste possano adottare la decisione finale in merito alla domanda entro i termini stabiliti all'articolo 23, paragrafi 1, 2 o 3.

(…)

4. Tra lo Stato membro rappresentante e lo Stato membro rappresentato è stabilito un accordo bilaterale contenente i seguenti elementi:

a) specifica la durata di tale rappresentanza, se temporanea, e le modalità di cessazione della stessa;

b) può, in particolare qualora lo Stato membro rappresentato abbia un consolato nel paese terzo interessato, prevedere disposizioni relative a locali, al personale e al versamento di un corrispettivo da parte dello Stato membro rappresentato;

c) può stabilire che le domande di determinate categorie di cittadini di paesi terzi devono essere trasmesse dallo Stato membro rappresentante alle autorità centrali dello Stato membro rappresentato per una consultazione preliminare, come previsto dall'articolo 22;

d) in deroga al paragrafo 2, può autorizzare il consolato dello Stato membro rappresentante a rifiutare il rilascio di un visto dopo l'esame della domanda.

5. Gli Stati membri che non hanno un proprio consolato in un paese terzo si adoperano per concludere accordi di rappresentanza con Stati membri che hanno consolati in tale paese.

6. Per evitare che un'infrastruttura di trasporto carente o lunghe distanze in una regione o area geografica specifica richiedano uno sforzo sproporzionato da parte dei richiedenti per avere accesso a un consolato, gli Stati membri che non hanno un proprio consolato in tale regione o area si adoperano per concludere accordi di rappresentanza con Stati membri che hanno consolati in quella regione o area.

(…)».

13 L'articolo 32, paragrafo 3, del codice suddetto dispone:

«I richiedenti cui sia stato rifiutato il visto hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono proposti nei confronti dello Stato membro che ha adottato la decisione definitiva in merito alla domanda e disciplinati conformemente alla legislazione nazionale di tale Stato membro. Gli Stati membri forniscono ai richiedenti informazioni sulla procedura cui attenersi in caso di ricorso, come precisato nell'allegato VI».

14 Ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 1, del medesimo codice:

«Le autorità centrali e i consolati degli Stati membri forniscono al pubblico tutte le informazioni rilevanti in merito alle domande di visto, in particolare:

(…)

h) che eventuali decisioni negative relative alle domande devono essere notificate al richiedente, che tali decisioni devono indicare i motivi su cui si basano e che il richiedente la cui domanda è rifiutata ha diritto di proporre ricorso, con le informazioni riguardo alle procedure cui attenersi in caso di ricorso, compresa l'autorità giudiziaria competente, nonché i termini per presentarlo;

(…)».

Manuale dei visti

15 Il Manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti rilasciati, stabilito dalla decisione C(2010) 1620 definitivo della Commissione, del 19 marzo 2010, chiarisce che, «[a]i fini del codice dei visti e del presente manuale, con "Stati membri" si intendono gli Stati membri dell'UE che applicano integralmente l'acquis di Schengen e gli Stati associati, e con "territorio degli Stati membri" si intende il territorio (…) di detti Stati membri».

Accordo di rappresentanza concluso tra il Regno dei Paesi Bassi e la Confederazione svizzera

16 L'Accordo di rappresentanza concluso tra il Regno dei Paesi Bassi e la Confederazione svizzera che era applicabile al momento dei fatti è entrato in vigore il 1º ottobre 2014. Esso precisa che la Confederazione svizzera rappresenterà il Regno dei Paesi Bassi per quanto riguarda tutti i tipi di visti Schengen, tra l'altro, nello Sri Lanka.

17 Ai sensi del punto 2 di detto accordo, la «rappresentanza» consiste, tra l'altro, nel «rifiutare di rilasciare il visto qualora occorra, a norma dell'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), del codice dei visti, e nell'esaminare i ricorsi, in conformità al diritto nazionale della parte rappresentante (articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 Il sig. Vethanayagam e la sig.ra Sumanan, cittadini dello Sri Lanka, sposati e residenti in tale Stato, hanno entrambi presentato, il 16 agosto 2016, una domanda di visto per un soggiorno di breve durata nei Paesi Bassi al fine di rendere visita alla sig.ra Vethanayagam, sorella del sig. Vethanayagam, cittadina neerlandese e residente in Amsterdam (Paesi Bassi). Tali domande sono state presentate, per il tramite della VFS Global, fornitrice di servizi, presso il consolato svizzero a Colombo (Sri Lanka) sulla base dell'Accordo di rappresentanza concluso tra il Regno dei Paesi Bassi e la Confederazione svizzera.

19 Con decisioni del 19 agosto 2016, le autorità consolari svizzere operanti in rappresentanza del Regno dei Paesi Bassi hanno respinto le domande di visto, a motivo del fatto che il sig. Vethanayagam e la sig.ra Sumanan non avevano dimostrato di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata del soggiorno previsto sia per garantire il loro ritorno nel loro paese d'origine.

20 Il sig. Vethanayagam e la sig.ra Sumanan hanno proposto un ricorso contro le suddette decisioni dinanzi al Ministro degli Affari esteri dei Paesi Bassi. Quest'ultimo si è dichiarato incompetente ad esaminare tali ricorsi con decisioni in data 28 settembre 2016.

21 Inoltre, il reclamo proposto dagli interessati dinanzi alle autorità svizzere contro le decisioni del 19 agosto 2016 è stato respinto mediante una decisione dello Staatssekretariat für Migration (Segretariato di Stato per l'Immigrazione, Svizzera) del 2 dicembre 2016. Il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale, Svizzera) ha respinto, in sede preliminare, la domanda dei ricorrenti intesa a poter beneficiare della gratuità del procedimento ed ha rifiutato di esaminare il ricorso proposto contro detta decisione a motivo del mancato pagamento della somma richiesta a titolo di anticipazione.

22 Il sig. Vethanayagam e la sig.ra Sumanan, nonché la sig.ra Vethanayagam, in qualità di persona di riferimento, hanno proposto una nuova domanda di visto di soggiorno di breve durata presso il Visadienst (Servizio visti, Paesi Bassi) riguardante i primi due interessati di cui sopra. Tale domanda è stata respinta con decisione del Ministro degli Affari esteri dei Paesi Bassi del 18 ottobre 2016.

23 Con decisione del 23 novembre 2016, il Ministro degli affari esteri dei Paesi Bassi ha respinto perché irricevibile il reclamo proposto dai ricorrenti di cui al procedimento principale contro la decisione del 18 ottobre 2016.

24 I ricorrenti di cui al procedimento principale hanno proposto un ricorso giurisdizionale dinanzi al Rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunale dell'Aia, sedente in Utrecht, Paesi bassi), avverso le decisioni del 28 settembre 2016 e del 23 novembre 2016, facendo valere che spettava al Regno dei Paesi Bassi esaminare i loro reclami e le loro domande di visto e che la Confederazione svizzera era intervenuta unicamente quale rappresentante del Regno dei Paesi Bassi. I ricorrenti di cui al procedimento principale sostengono che, in virtù del diritto dell'Unione, essi erano legittimati a proporre le domande di visto dinanzi agli organi del paese della loro destinazione principale, e asseriscono che il fatto di affidare interamente le procedure relative alle domande di visto ad un altro Stato è contrario al principio del ricorso effettivo contemplato dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

25 Il Ministro degli Affari esteri dei Paesi Bassi fa valere che esso non era competente a decidere sulle domande di visto dei ricorrenti di cui al procedimento principale.

26 In primo luogo, la competenza ad esaminare le domande di visto presentate nello Sri Lanka sarebbe stata trasferita, sulla base dell'articolo 8, paragrafo 4, del codice dei visti e della nota verbale fondata su tale disposizione, alla Confederazione svizzera.

27 In secondo luogo, spettando alle autorità consolari svizzere di Colombo la competenza a rifiutare il rilascio di un visto, i ricorrenti di cui al procedimento principale avrebbero dovuto presentare il loro ricorso, a norma dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti, contro la Confederazione svizzera quale Stato che aveva assunto la decisione definitiva sulle loro domande.

28 In terzo luogo, le domande di visto dei cittadini di paesi terzi residenti nello Sri Lanka non potrebbero essere presentate direttamente dinanzi al Servizio visti nei Paesi Bassi. Infatti, dato che il Regno dei Paesi Bassi è rappresentato nello Sri Lanka dalla Confederazione svizzera, domande di questo tipo dovrebbero essere presentate, a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del codice dei visti, dinanzi alle autorità consolari svizzere.

29 In tale contesto, il giudice del rinvio nutre dei dubbi quanto all'interpretazione che occorre dare al codice dei visti per quanto riguarda, anzitutto, la posizione della persona di riferimento nelle procedure di visto, poi, la nozione di «rappresentanza», e, infine, la compatibilità del sistema di rappresentanza consolare in riferimento al diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva riconosciuto dall'articolo 47 della Carta.

30 Alla luce di tali circostanze, il Rechtbank den Haag, zittingsplaats Utrecht (Tribunale dell'Aia, sedente in Utrecht), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti osti a che una persona di riferimento, in quanto interessata dalle domande di visto dei richiedenti, sia legittimata a presentare, in nome proprio, opposizione e ricorso avverso il rifiuto di detti visti.

2) Se la rappresentanza, quale disciplinata dall'articolo 8, paragrafo 4, del codice dei visti, debba essere interpretata nel senso che la responsabilità continua ad incombere (anche) sullo Stato rappresentato oppure nel senso che detta responsabilità viene totalmente trasferita allo Stato rappresentante, cosicché lo Stato rappresentato stesso perde la competenza.

3) Nel caso in cui l'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), del codice dei visti consenta entrambe le forme di rappresentanza di cui alla seconda questione, quale Stato membro debba essere considerato come lo Stato membro che ha adottato la decisione definitiva ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti.

4) Se un'interpretazione degli articoli 8, paragrafo 4, e 32, paragrafo 3, del codice dei visti, secondo la quale i richiedenti un visto possono presentare ricorso avverso il rigetto delle loro domande unicamente dinanzi a un'autorità amministrativa o giurisdizionale dello Stato membro rappresentante e non nello Stato membro rappresentato per il quale il visto è stato richiesto, sia compatibile con il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 47 della Carta. Se, ai fini della risposta a tale questione, sia rilevante che il mezzo di ricorso giurisdizionale offerto garantisca che il richiedente abbia il diritto di essere sentito, che egli abbia il diritto di procedere nella lingua di uno degli Stati membri, che il livello dei contributi o diritti di cancelleria per le procedure di opposizione e ricorso non sia sproporzionato per il richiedente e che esista la possibilità di gratuito patrocinio. Se, in considerazione del margine di discrezionalità di cui lo Stato membro dispone in materia di visti, ai fini della risposta a tale questione sia rilevante che un giudice svizzero abbia una conoscenza sufficiente della situazione dei Paesi Bassi per poter offrire una tutela giurisdizionale effettiva».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

31 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti debba essere interpretato nel senso che esso permette alla persona di riferimento di presentare un ricorso in nome proprio contro una decisione di rifiuto di visto.

Sulla ricevibilità

32 In via preliminare, la Commissione europea contesta la ricevibilità della prima questione pregiudiziale, facendo valere che la normativa dei Paesi Bassi non sarebbe applicabile alla controversia di cui al procedimento principale dato che sono le autorità svizzere e non quelle neerlandesi che hanno adottato, nel caso di specie, la decisione definitiva sulla domanda di visto.

33 Tale argomento non può essere accolto.

34 Da un lato, occorre rilevare che la determinazione dello Stato di fronte al quale va presentato, ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti, un ricorso contro la decisione di rifiuto di visto costituisce una delle questioni che formano l'oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, sicché la risposta a tale questione non può essere anticipata nell'ambito della verifica della ricevibilità della prima questione pregiudiziale.

35 Dall'altro lato, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, nell'ambito della cooperazione tra quest'ultima e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che esso sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire (sentenza del 4 dicembre 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punto 26 nonché la giurisprudenza ivi citata).

36 Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione sono assistite da una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 4 dicembre 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punto 27 nonché la giurisprudenza ivi citata).

37 Nel caso di specie, la prima questione pregiudiziale verte sull'interpretazione del diritto dell'Unione, e in particolare sul punto se una persona di riferimento sia legittimata ad agire contro una decisione di rifiuto di visto nel quadro del ricorso previsto dall'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti.

38 Inoltre, al di là del fatto che la decisione di rinvio espone il contesto di fatto e di diritto in termini sufficienti per consentire di stabilire la portata della questione sollevata, non risulta che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non abbia alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale o che il problema sia di natura ipotetica.

39 Infatti, come risulta dalla decisione di rinvio, la sig.ra Vethanayagam, persona di riferimento, rispettivamente sorella e cognata dei richiedenti il visto, e che risiede nei Paesi Bassi, ha proposto, al pari di detti richiedenti, un ricorso contro il rigetto, da parte del Servizio visti, delle domande di visto a beneficio di costoro.

40 Di conseguenza, una risposta della Corte in merito all'interpretazione richiesta dal giudice del rinvio appare necessaria a quest'ultimo perché esso possa essere in grado di emettere la propria sentenza.

41 La prima questione pregiudiziale è, di conseguenza, ricevibile.

Nel merito

42 Per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione si deve tenere conto non soltanto del tenore letterale delle stesse, ma anche del loro contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui esse fanno parte (sentenza del 7 febbraio 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punto 54 e la giurisprudenza ivi citata).

43 In primo luogo, per quanto riguarda il tenore letterale dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti, la prima frase di tale disposizione enuncia che «[i] richiedenti cui sia stato rifiutato il visto hanno il diritto di presentare ricorso». Risulta dunque dalla formulazione di tale disposizione che il diritto di presentare un ricorso contro una decisione di rifiuto di visto viene espressamente riconosciuto alla persona richiedente il visto interessata.

44 Il riconoscimento di tale diritto non è contraddetto dal fatto che la seconda frase dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti prevede che il ricorso contro la decisione di rifiuto di visto debba essere proposto contro lo Stato membro che ha adottato la decisione definitiva «conformemente alla legislazione nazionale di tale Stato membro».

45 A questo proposito, la Corte ha già statuito che, rinviando in tal modo alla normativa degli Stati membri, il legislatore dell'Unione ha lasciato a questi ultimi il compito di decidere in merito sia alla natura che alle modalità concrete dei mezzi di ricorso a disposizione dei richiedenti un visto (sentenza del 13 dicembre 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punto 25).

46 Ne consegue che il rinvio alla normativa nazionale degli Stati membri è limitato alla disciplina delle modalità procedurali, mentre la determinazione della persona alla quale spetta il diritto di presentare un ricorso è espressamente prevista all'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti.

47 In secondo luogo, tale constatazione è confermata dal contesto nel quale si colloca l'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti. A questo proposito, risulta dall'articolo 47, paragrafo 1, lettera h), di tale codice che le autorità centrali degli Stati membri e i consolati di questi ultimi forniscono al pubblico tutte le informazioni rilevanti in merito alla domanda di un visto, e segnatamente il fatto che le decisioni di rifiuto di visto devono essere notificate ai richiedenti e che costoro hanno diritto di proporre ricorso.

48 Inoltre, come risulta dall'allegato VI del codice dei visti, il modulo uniforme ivi contenuto per notificare e motivare una decisione di rifiuto, di annullamento o di revoca di un visto è rivolto al richiedente o al titolare del visto. Il modulo in questione contiene altresì un elenco di motivi che possono, a norma dell'articolo 32, paragrafo 1, del codice dei visti, giustificare una decisione di rifiuto. Ne consegue che una decisione siffatta deve essere motivata unicamente sulla base di ragioni riguardanti specificamente il soggetto richiedente il visto.

49 Infatti, l'autorità competente, dopo aver indicato, sul modulo che deve compilare, che essa ha, a seconda dei casi, «esaminato la (…) domanda di visto» o «esaminato [il] visto», deve precisare la ragione o le ragioni che giustificano il rifiuto, la revoca o l'annullamento del visto, operando una scelta nell'ambito delle undici indicate sul modulo, vale a dire: il richiedente ha presentato un documento di viaggio falso; il richiedente non ha fornito una giustificazione riguardo allo scopo e alle condizioni del soggiorno previsto; il richiedente non ha dimostrato di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno; il richiedente ha già soggiornato per 90 giorni, nell'arco del periodo di 180 giorni in corso, sul territorio degli Stati membri in forza di un visto uniforme o di un visto con validità territoriale limitata; nel sistema di informazione Schengen (SIS) è stata emessa una segnalazione a carico del richiedente ai fini della non ammissione; la presenza del richiedente rappresenta, secondo uno o più Stati membri, una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica, o per le relazioni internazionali di uno o più Stati membri; il richiedente non ha dimostrato di possedere un'adeguata e valida assicurazione sanitaria di viaggio; le informazioni fornite dal richiedente per giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno non sono attendibili; l'intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto non può essere stabilita con certezza; il richiedente non ha fornito prove sufficienti del fatto che non gli è stato possibile chiedere il visto anticipatamente per giustificare la presentazione della domanda di visto alla frontiera; infine, la revoca del visto è stata richiesta dal titolare stesso.

50 Risulta pertanto dal contesto in cui si colloca l'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti che il titolare del diritto di proporre un ricorso contro una decisione di rifiuto di visto è unicamente la persona che richiede il visto.

51 In terzo luogo, per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dal codice dei visti, risulta dall'articolo 1 di tale codice, letto alla luce dei suoi considerando 18 e 28, che esso mira, al fine di assicurare l'applicazione armonizzata della politica comune dei visti, a stabilire le procedure e le condizioni di rilascio dei visti per il transito o il soggiorno previsti nel territorio degli Stati membri di una durata massima di 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

52 A questo proposito, ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettere a) e b), del codice dei visti, il visto viene definito come l'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro necessaria ai fini del transito o del soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, o ai fini del transito nelle zone internazionali degli aeroporti degli Stati membri. Pertanto, da tale autorizzazione discende l'esistenza di diritti specifici a favore del richiedente il visto.

53 Nella misura in cui il ricorso contemplato all'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti mira ad ottenere la riforma della decisione di rifiuto del visto, è il soggetto che richiede quest'ultimo, in quanto destinatario della decisione suddetta, ad avere un interesse diretto e specifico a presentare un ricorso contro tale decisione.

54 Tale constatazione non costituisce un ostacolo, in conformità della giurisprudenza citata al punto 45 della presente sentenza, a che gli Stati membri, allorché stabiliscono la natura e le modalità concrete dei mezzi di ricorso di cui sono titolari i soggetti che fanno richiesta di visto, autorizzino la persona di riferimento ad intervenire, congiuntamente con il richiedente il visto, nel procedimento di ricorso contemplato dall'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti.

55 Tuttavia, alla luce di quanto si è statuito al punto 47 della presente sentenza, la persona di riferimento può intervenire unicamente in qualità di parte subordinata e accessoria rispetto al richiedente il visto, e non in maniera indipendente.

56 Inoltre, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti non osta neppure a che il destinatario di una decisione di rifiuto del visto dia mandato ad un terzo perché lo rappresenti in giudizio.

57 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti deve essere interpretato nel senso che esso non consente alla persona di riferimento di presentare un ricorso in nome proprio contro una decisione di rifiuto di visto.

Sulla seconda e sulla terza questione

58 Con le sue questioni seconda e terza, che vanno esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), e l'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti debbano essere interpretati nel senso che, qualora esista un accordo bilaterale di rappresentanza in forza del quale le autorità consolari dello Stato membro rappresentante sono autorizzate ad adottare le decisioni di rifiuto di visto, spetta alle autorità competenti di tale Stato decidere sui ricorsi proposti contro una decisione di rifiuto di visto.

59 Al fine di rispondere a tali questioni, occorre rilevare che il titolo III del codice dei visti fissa le norme relative alle procedure e alle condizioni per il rilascio dei visti stessi.

60 Nella misura in cui tali norme si riferiscono agli Stati membri, esse riguardano anche la Confederazione svizzera, come risulta, in particolare, dall'articolo 2 dell'Accordo di associazione della Confederazione svizzera all'acquis di Schengen, letto alla luce del considerando 34 del codice dei visti.

61 Orbene, anzitutto, risulta dall'articolo 4, paragrafo 1, del codice dei visti che le domande di visto vengono esaminate, in linea di principio, dai consolati.

62 Poi, per quanto riguarda lo Stato membro competente ad esaminare una domanda di visto uniforme e a pronunciarsi su di essa, l'articolo 5, paragrafo 1, del codice dei visti designa o lo Stato membro il cui territorio costituisce l'unica destinazione del viaggio o dei viaggi, o, se il viaggio comprende più di una destinazione, lo Stato membro il cui territorio costituisce la destinazione principale del viaggio o dei viaggi in termini di durata o di finalità del soggiorno, od anche, qualora non possa essere determinata la destinazione principale, lo Stato membro attraverso le cui frontiere esterne il richiedente intende entrare nel territorio degli Stati membri.

63 Inoltre, per quanto riguarda la competenza territoriale consolare, risulta dall'articolo 6, paragrafo 1, del codice dei visti che le domande di visto devono essere presentate, in via di principio, presso il consolato dello Stato competente nella cui giurisdizione il richiedente risiede legalmente.

64 Tuttavia, risulta dall'articolo 8, paragrafi 5 e 6, del codice dei visti, letto alla luce del considerando 4 di quest'ultimo, che, al fine di evitare ai soggetti richiedenti il visto la profusione di sforzi sproporzionati per recarsi ai consolati, gli Stati membri che non hanno un proprio consolato in un paese terzo o in una parte di un paese terzo devono adoperarsi per concludere accordi di rappresentanza.

65 A tal fine, l'articolo 8 del codice dei visti enuncia espressamente che gli Stati membri possono concludere tra loro accordi bilaterali mediante i quali uno di essi accetta di rappresentare l'altro nell'ambito delle decisioni da prendere in materia di domande di visto.

66 Resta il fatto che tale articolo 8 prevede, riguardo alla portata della rappresentanza, situazioni differenti in funzione della decisione prevista sulla domanda di visto, nonché dei termini dell'accordo di rappresentanza.

67 Da un lato, nel caso in cui si preveda di accogliere la domanda di visto, l'articolo 8, paragrafo 1, del codice dei visti stabilisce che «[u]no Stato membro può accettare di rappresentare un altro Stato membro che sia competente ai sensi dell'articolo 5 ai fini dell'esame delle domande e del rilascio dei visti per conto di tale Stato», ed aggiunge che «[u]no Stato membro può anche rappresentare un altro Stato membro in modo limitato soltanto per la raccolta delle domande e il rilevamento degli identificatori biometrici».

68 Di conseguenza, in caso di rilascio dei visti, l'articolo 8, paragrafo 1, del codice dei visti prevede due livelli di rappresentanza, vale a dire un primo livello, che comprende l'esame e il rilascio del visto, e un secondo livello, più circoscritto, che è limitato al ricevimento delle domande.

69 Dall'altro lato, nel caso in cui la decisione prevista sia il rifiuto del visto, l'articolo 8 del codice dei visti prevede parimenti due diversi livelli di rappresentanza, il primo avente valore di regola generale e l'altro di regola speciale.

70 Per quanto riguarda la regola generale, l'articolo 8, paragrafo 2, del codice dei visti enuncia che, quando il consolato dello Stato membro rappresentante intende rifiutare un visto, inoltra la domanda alle autorità competenti dello Stato membro rappresentato affinché queste adottino una decisione definitiva su tale domanda.

71 Quanto alla regola speciale, l'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), del codice suddetto stabilisce che, in deroga alla regola generale, l'accordo bilaterale di rappresentanza stabilito tra due Stati membri può autorizzare il consolato dello Stato membro rappresentante a rifiutare il rilascio di un visto dopo l'esame della domanda.

72 In altri termini, nel caso in cui lo Stato membro rappresentante ritenga che occorra rifiutare una domanda di visto, esso, in assenza di una disposizione in senso contrario nell'accordo bilaterale di rappresentanza, sottopone tale domanda alle autorità dello Stato membro rappresentato. Spetta a queste ultime prendere la decisione definitiva. Per contro, è compito delle autorità dello Stato membro rappresentante respingere la domanda di visto e pertanto assumere la decisione definitiva qualora l'accordo bilaterale di rappresentanza lo preveda.

73 Di conseguenza, nella misura in cui l'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti prevede che i ricorsi contro una decisione di rifiuto di visto vengano presentati contro lo Stato membro che ha adottato la decisione definitiva sulla domanda, la determinazione dello Stato competente ad adottare la decisione definitiva e, di conseguenza, contro il quale il ricorso deve essere proposto dipende, in caso di accordo di rappresentanza tra due Stati membri, dai termini di tale accordo.

74 Nel caso di specie, nella misura in cui il territorio del Regno dei Paesi Bassi costituiva l'unica destinazione del viaggio dei ricorrenti di cui al procedimento principale, le domande di visto avrebbero dovuto, in assenza di accordo di rappresentanza, essere presentate, a norma degli articoli 5 e 6 del codice dei visti, al consolato del suddetto Stato membro nello Sri Lanka. Tuttavia, come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, il Regno dei Paesi Bassi, non avendo un proprio consolato in tale paese, ha concluso, in data 1º ottobre 2014, un accordo di rappresentanza con la Confederazione svizzera. Tale accordo ha permesso ai ricorrenti di cui al procedimento principale di presentare le loro domande per un visto di soggiorno di breve durata nei Paesi Bassi presso il consolato svizzero a Colombo.

75 Orbene, detto accordo prevede che, nel caso in cui la Confederazione svizzera rappresenti il Regno dei Paesi Bassi, spetta a tale Confederazione, in particolare, «rifiutare di rilasciare il visto qualora occorra, a norma dell'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), del codice dei visti», ed «esaminare i ricorsi, in conformità al diritto nazionale della parte rappresentante».

76 Di conseguenza, nella misura in cui, sulla base dell'accordo suddetto, spettava alla Confederazione svizzera adottare la decisione definitiva sulle domande di visto di soggiorno di breve durata nei Paesi Bassi presentate dai ricorrenti di cui al procedimento principale, spettava parimenti al primo Stato di cui sopra decidere sui ricorsi proposti contro le decisioni di rifiuto di visto, conformemente all'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti.

77 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda e alla terza questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), e l'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti devono essere interpretati nel senso che, qualora esista un accordo bilaterale di rappresentanza in forza del quale le autorità consolari dello Stato membro rappresentante sono autorizzate ad adottare le decisioni di rifiuto di visto, spetta alle autorità competenti di tale Stato membro decidere sui ricorsi proposti contro una decisione di rifiuto di visto.

Sulla quarta questione

78 Con la sua quarta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un'interpretazione combinata dell'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), e dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti, secondo la quale il ricorso contro una decisione di rifiuto di visto deve essere proposto contro lo Stato rappresentante, sia compatibile con il diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva.

79 A questo proposito, è giocoforza constatare che l'interpretazione delle disposizioni del codice dei visti, ivi compreso il diritto al ricorso previsto dall'articolo 32, paragrafo 3, di tale codice, deve essere effettuata, come risulta dal considerando 29 del codice stesso, nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), e dalla Carta.

80 Infatti, il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, al quale fa riferimento l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che discende dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della CEDU e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta (sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:11, punto 35).

81 Nel contesto particolare dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti, spetta a ciascuno Stato membro garantire il rispetto dei diritti fondamentali, e segnatamente la tutela giurisdizionale effettiva, precisando la natura e le modalità dei ricorsi contro le decisioni di rifiuto di visto, nel rispetto dei principi di equivalenza e di effettività (v., in tal senso, sentenza del 13 dicembre 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punti 25 e 42).

82 Di conseguenza, indipendentemente dal fatto che lo Stato nei confronti del quale deve essere proposto il ricorso avverso una decisione di rifiuto di visto sia, a seconda dei termini dell'accordo di rappresentanza, lo Stato rappresentante o lo Stato rappresentato, il rispetto dei diritti fondamentali, e segnatamente del diritto dei richiedenti un visto ad una tutela giurisdizionale effettiva, deve essere garantito.

83 In particolare, il fatto che la decisione definitiva di rifiuto di visto venga adottata, come nella controversia di cui al procedimento principale, dallo Stato rappresentante non incide in alcun modo sull'obbligo di rispettare il diritto suddetto.

84 A questo proposito, come enunciato dal suo considerando 34, il codice dei visti costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen, ai sensi dell'Accordo di associazione della Confederazione svizzera all'acquis di Schengen, le quali rientrano nel settore di cui all'articolo 1, punto B, della decisione 1999/437, letto in collegamento con l'articolo 3 della decisione 2008/146.

85 Conformemente al codice suddetto, la Confederazione svizzera può rilasciare visti uniformi validi per l'intero spazio Schengen.

86 Orbene, se è pur vero che la Confederazione svizzera non è uno Stato membro dell'Unione, essa è non soltanto, in quanto membro del Consiglio d'Europa dal 6 maggio 1963, parte della CEDU, ma soprattutto uno Stato associato sulla base dell'Accordo di associazione della Confederazione svizzera all'acquis di Schengen, il quale prevede, al suo decimo considerando, che «la cooperazione Schengen è fondata sui principi della libertà, della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, garantiti in particolare dalla [CEDU]».

87 Inoltre, l'Accordo di associazione della Confederazione svizzera all'acquis di Schengen crea, come risulta dal suo articolo 1, paragrafo 2, diritti ed obblighi reciproci, di modo che la Confederazione svizzera deve, come previsto dall'articolo 2 dell'accordo suddetto, attuare tutte le disposizioni dell'acquis di Schengen in conformità delle procedure previste dall'accordo stesso.

88 Alla luce di tali considerazioni, occorre rispondere alla quarta questione dichiarando che un'interpretazione combinata dell'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), e dell'articolo 32, paragrafo 3, del codice dei visti, secondo la quale il ricorso contro una decisione di rifiuto di visto deve essere proposto contro lo Stato rappresentante, è compatibile con il diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Sulle spese

89 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, 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 (Prima Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 32, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, 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 non consente alla persona di riferimento di presentare un ricorso in nome proprio contro una decisione di rifiuto di visto.**

2) **L'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), e l'articolo 32, paragrafo 3, del regolamento n. 810/2009, come modificato dal regolamento n. 610/2013, devono essere interpretati nel senso che, qualora esista un accordo bilaterale di rappresentanza in forza del quale le autorità consolari dello Stato membro rappresentante sono autorizzate ad adottare le decisioni di rifiuto di visto, spetta alle autorità competenti di tale Stato membro decidere sui ricorsi proposti contro una decisione di rifiuto di visto.**

3) **Un'interpretazione combinata dell'articolo 8, paragrafo 4, lettera d), e dell'articolo 32, paragrafo 3, del regolamento n. 810/2009, come modificato dal regolamento n. 610/2013, secondo la quale il ricorso contro una decisione di rifiuto di visto deve essere proposto contro lo Stato rappresentante, è compatibile con il diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva.**

Firme