

“Sicurezza Pubblica”: la discrezionalità degli Stati nazionali in merito all’ingresso dei non cittadini per motivi di studio

di Emilio Minniti

Title: “Public Security”: the national States discretionary about the admission of non-citizen for study purpose

Keywords: Sovereignty; Security; Discretionary.

1. – La Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, deve essere interpretata – con riferimento specifico all’art. 6 - nel senso che le competenti autorità nazionali, quando sono adite da un cittadino di un paese terzo con una domanda di visto per motivi di studio, dispongono di un ampio margine discrezionale nel verificare, sulla base del complesso degli elementi rilevanti che caratterizzano la situazione di tale cittadino, se quest’ultimo rappresenti una minaccia, quand’anche potenziale, per la sicurezza pubblica.

Questo è il *decisum* cui perviene la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Grande Sezione, con riferimento alle domande di pronuncia pregiudiziale sollevate dal Verwaltungsgericht Berlin (Tribunale amministrativo di Berlino, Germania), nell’ambito di un procedimento originato dal rifiuto opposto dall’ambasciata tedesca in Iran alla richiesta di rilascio di un visto per motivi di studio avanzata dalla sig.ra Sahar Fahimian, cittadina iraniana.

Il 21 novembre 2012, la Signora Sahar Fahimian ha richiesto presso l’ambasciata della Repubblica federale di Germania a Teheran il rilascio di un visto per svolgere un dottorato di ricerca presso la Technische Universität di Darmstadt (Politecnico di Darmstadt, Germania), nell’ambito del *Center for Advanced Security Research Darmstadt* (Centro di ricerca avanzata nel settore della sicurezza di Darmstadt), nel contesto del progetto «Sistemi incorporati e mobili affidabili». Acclusa alla richiesta di visto, oltre alla prova dell’ammissione all’Università tedesca, risulta una lettera del Direttore esecutivo del Center for Advanced Security Research Darmstadt, datata 14 novembre 2012, nella quale si evidenzia come il progetto di ricerca sia incentrato sulla «sicurezza dei sistemi mobili, ivi compreso il rilevamento degli attacchi agli smartphone, fino ai protocolli di sicurezza». Dalla documentazione allegata emerge come il ruolo riservato alla sig.ra Fahimian nell’ambito del progetto in questione consistesse nello «scoprire nuovi meccanismi di protezione efficienti ed efficaci per gli *smartphone*, in presenza delle ben note limitazioni concernenti l’energia ridotta, l’accesso limitato alle risorse informatiche e una larghezza di banda limitata». La domanda di visto è stata respinta dall’ambasciata tedesca il 27 maggio 2013, mentre il successivo ricorso amministrativo presentato dalla sig.ra Fahimian presso l’autorità dai cui promanava l’atto, è stato respinto con decisione del 22 ottobre 2013. A seguito di tale provvedimento la sig.ra Fahimian ha presentato un ulteriore ricorso dinanzi al giudice del rinvio, avverso a tale decisione di diniego e diretto ad ottenere il rilascio del visto richiesto. Il giudice investito

della questione ha rilevato che le parti controvertono in merito alla sussistenza o meno di motivi inerenti la sicurezza pubblica, nell'accezione dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, che ostano all'ammissione della sig.ra Fahimian nel territorio tedesco. La questione alla base dei primi due dinieghi risulta vertere sul rischio, evidenziato dalle autorità tedesche, che le conoscenze eventualmente acquisite dalla sig.ra Fahimian nel corso del suo soggiorno per motivi di studio possano essere utilizzate impropriamente dal proprio paese di origine. Secondo le informazioni in possesso delle autorità tedesche, infatti, il governo iraniano lavorerebbe da tempo ad un progetto informatico di ampia portata, finalizzato ad ottenere l'accesso a informazioni riservate nell'ambito aeronautico e aerospaziale nonché in quello proprio dell'industria bellica. Un ulteriore timore espresso dalla convenuta tedesca, risulta relativo alla possibilità che le conoscenze eventualmente acquisite dalla sig.ra Fahimian nel corso dei suoi studi in Germania possano essere impiegate a fini di repressione interna in Iran o, più in generale, per mettere in atto violazioni dei diritti dell'uomo.

Centrale nell'ambito della vicenda risulta la posizione dell'iraniana Sharif University of Technology, presso la quale la sig.ra Fahimian ha conseguito un diploma di Master of Science, ritenuta soggetto attivo nell'ambito dei programmi di ricerca militare dell'Iran e nei confronti della quale vigono misure restrittive a livello europeo. Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, lettera d) del regolamento (UE) n. 267/2012 «sono congelati tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati dalle persone, entità e organismi di cui all'allegato IX. L'allegato IX comprende le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi che, a norma dell'articolo 20, paragrafo 1, lettere b) e c), della decisione 2007/413/PESC del Consiglio, sono stati riconosciuti come: (...) altre persone, entità o organismi che forniscono sostegno, anche finanziario, logistico o materiale, al governo iraniano e entità di loro proprietà o sotto il loro controllo o persone e entità a essi associate». Il regolamento di esecuzione (UE) n. 1202/2014 del Consiglio elenca, nella sezione I.I. dell'allegato, le persone e le entità «coinvolte in attività nucleari o relative a missili balistici e persone e entità che forniscono sostegno al governo dell'Iran». Il punto 161 dell'allegato ricomprende la SUT in questi termini: «La Sharif University of Technology (SUT) ha un certo numero di accordi di cooperazione con organizzazioni del governo iraniano designate dall'ONU e/o dall'UE le quali operano in campo militare, o ad esso correlato, specie nel settore della produzione e dell'approvvigionamento di missili balistici. Ciò comprende: un accordo con l'Organizzazione delle industrie aerospaziali, designata dall'UE, per la produzione, tra l'altro, di satelliti; la cooperazione con il ministero della difesa iraniano e con il Corpo dei guardiani della rivoluzione islamica (IRGC) per le gare relative a imbarcazioni sofisticate; un accordo di più ampia portata con la forza aerea dell'IRGC che contemplano sviluppo e il rafforzamento dei rapporti dell'università, la relativa cooperazione organizzativa e strategica. La SUT è parte di un accordo tra sei università che sostiene il governo iraniano attraverso la ricerca nel campo della difesa; la SUT impartisce corsi di laurea in ingegneria relativa ai velivoli non pilotati (UAV) che sono stati ideati, tra gli altri, dal ministero della scienza. Globalmente, queste attività dimostrano un significativo livello di impegno con il governo iraniano in campo militare, o con esso correlato, che costituisce un sostegno al governo dell'Iran». Risulta tuttavia opportuno precisare come il Tribunale dell'Unione Europea abbia annullato, con la sentenza del 3 luglio 2014, l'inserimento della SUT nell'elenco delle entità colpite da misure restrittive figuranti nell'allegato IX del regolamento n. 267/2012. A seguito di tale sentenza, il legislatore ha provveduto a inserire nuovamente, mediante il regolamento di esecuzione n. 1202/2014, detta università nel citato elenco. Nel corso del procedimento contro la richiesta della sig.ra Fahimian, le autorità tedesche hanno evidenziato come tale reinserimento sia stato motivato dall'accertamento di un collegamento stretto tra la SUT e il regime iraniano, relativo al settore militare e agli ambiti ad esso connessi. Sebbene il quadro dei rapporti tra la SUT e il governo iraniano sia sufficientemente delineato e soggetto a misure restrittive definite, il giudice del rinvio nutre dubbi sulla circostanza che, nel caso in oggetto, si possa fondatamente invocare l'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, in quanto le autorità competenti tedesche non avrebbero addotto alcuna circostanza, concreta e rilevante, inerente al comportamento della sig.ra Fahimian o di soggetti ad essa collegati, nonché non avrebbero illustrato nello specifico il

rapporto intercorrente tra le capacità che l'interessata avrebbe potuto acquisire durante gli studi di dottorato e il loro possibile e successivo uso improprio. Sulla base di tali perplessità il Verwaltungsgericht Berlin ha sospeso il procedimento sottoponendo alla Corte di giustizia europea le seguenti questioni pregiudiziali: se, sulla base di quanto disposto dall'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, le autorità nazionali competenti dispongano di un margine di discrezionalità nello stabilire se un soggetto sia da considerare una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica, e se dunque le stesse autorità nazionali siano soggette soltanto ad un limitato controllo giurisdizionale; in caso di risposta affermativa alla prima questione, a quali limiti giuridici siano soggette le autorità competenti degli Stati membri nel valutare se un cittadino di un paese terzo, che chiede di essere ammesso in base ai motivi indicati dagli articoli 7, 8, 9, 10, 11 della direttiva 2004/114, debba essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica; se l'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114 debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono, in una fattispecie come quella relativa al caso della sig.ra Fahimian, negare l'ammissione nel proprio territorio sulla base del fatto che non può essere escluso che le competenze acquisite nel corso del progetto di ricerca potrebbero essere impiegate dall'Iran per acquisire informazioni riservate nei paesi occidentali, per compiere attività di repressione interna oppure, in termini più generali, per agire in violazione dei diritti dell'uomo.

2. – La Corte di Giustizia, nel dare risposta alle domande pregiudiziali poste dal giudice del rinvio, precisa preliminarmente come, sulla base di una giurisprudenza costante, si debba tener conto, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, non soltanto della lettera della stessa ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fa parte. Nello specifico la Corte evidenzia che la direttiva 2004/114, sulla base di quanto previsto dagli articoli 6 e 7, ha come obbiettivo quello di favorire la mobilità verso l'Unione Europea degli studenti di paesi terzi per motivi di istruzione, allo scopo di promuovere l'immagine dell'Europa quale centro mondiale di eccellenza per gli studi e per la formazione professionale. Sulla base di ciò, gli Stati membri non possono introdurre requisiti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dagli articoli 6 e 7 della direttiva 2004/114, senza contravvenire agli obbiettivi perseguiti dalla stessa. Viene tuttavia precisato come la direttiva 2004/114 riconosca alle autorità nazionali competenti un margine discrezionale nel determinare se ricorrano i requisiti generali e specifici stabiliti dagli articoli 6 e 7 di tale direttiva e, segnatamente, se sussista una minaccia per la sicurezza pubblica che osti all'ammissione di cittadino di un paese terzo. La Corte riscontra, inoltre, come la direttiva 2004/114 non fornisca una definizione del concetto di "sicurezza pubblica", nell'accezione dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), su cui si basa la decisione di diniego nel caso della sig.ra Faimianh, ma sottolinea allo stesso tempo come in precedenti pronunce la nozione di "sicurezza pubblica" sia stata intesa sia nei termini di sicurezza interna, che in quelli di sicurezza esterna. Pertanto la sicurezza pubblica può ritenersi inerente ad una pluralità di ambiti, che vanno dal funzionamento delle istituzioni ai rapporti internazionali, dalla sopravvivenza della popolazione agli interessi legati al settore militare. In riferimento alla prima questione pregiudiziale posta dal giudice del rinvio, la Corte afferma come dall'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, interpretato alla luce del successivo articolo 14 della stessa, si evinca che l'ammissione di un cittadino di un paese terzo può essere rifiutata se le autorità nazionali competenti per l'esame della domanda di visto, basandosi su una valutazione fattuale, ritengono che questi rappresenti una minaccia, anche «potenziale», per la sicurezza pubblica. Viene inoltre specificato come tale valutazione possa essere sviluppata sulla base di elementi non esclusivamente relativi al comportamento personale del richiedente, quali quelli connessi alla situazione politica, sociale o economica del paese da cui proviene, nonché sull'eventualità che le conoscenze acquisite durante il corso di studi possano, una volta impiegate nel suo paese, rappresentare una minaccia per la sicurezza pubblica. Quanto alla seconda questione posta dal giudice del rinvio, la Corte evidenzia come il giudice nazionale debba segnatamente verificare se la decisione impugnata poggi su una base di fatto adeguatamente solida. Accertato infatti che le autorità nazionali dispongono di

un ampio potere discrezionale nel valutare i fatti, il sindacato giurisdizionale risulta limitato all'accertamento dell'assenza di un eventuale errore manifesto e dell'avvenuta osservanza delle garanzie processuali, tra le quali si annovera l'obbligo in capo a tali autorità di esaminare, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi nonché l'obbligo di motivare la loro decisione in modo tale da consentire al giudice nazionale di accertare, nel contesto del ricorso previsto dall'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva 2004/114, se esistano tutti gli elementi di fatto e di diritto necessari per l'esercizio del potere discrezionale. In merito al terzo quesito avanzato dal giudice del rinvio e relativo al caso specifico della sig.ra Fahimian, la Corte dichiara che l'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, deve essere interpretato nel senso che non osta a che le autorità nazionali si rifiutino di ammettere nel territorio dello Stato membro interessato, un cittadino di un paese terzo che si sia laureato presso un'università colpita da misure restrittive dell'Unione Europea per il significativo impegno di tale università presso il governo iraniano nel settore militare o in settori a esso correlati, e che intenda svolgere ricerche in un settore delicato per la sicurezza pubblica, qualora gli elementi di cui dispongono dette autorità permettano di temere che le conoscenze che il soggetto richiedente acquisirebbe nel corso delle sue ricerche possano successivamente essere impiegate a fini pregiudizievoli per la sicurezza pubblica. Pertanto, il giudice nazionale, adito con un ricorso avverso la decisione delle competenti autorità nazionali di negare il rilascio del visto richiesto, è tenuto a verificare che tale decisione poggi su elementi di fatto sufficientemente solidi e su una motivazione adeguata.

3. – Al fine di comprendere pienamente nei suoi effetti il quadro definito dalla Corte con la sentenza relativa al caso *Fahimian*, risulta opportuno approfondire i diversi passaggi sui quali si è strutturata la decisione e raffrontare l'orientamento assunto con le precedenti sentenze relative ai casi *Ben Alaya* e *Koushkaki*. La Corte, nel dare risposta alle domande pregiudiziali poste dal giudice del rinvio, ha precisato preliminarmente come, sulla base di una giurisprudenza costante, si debba tener conto, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, non soltanto della lettera della stessa ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fa parte. Nel caso specifico, è utile evidenziare come il legislatore comunitario abbia adottato la direttiva 2016/801 che opera una rifusione della direttiva 2004/114 e della direttiva 2005/71/EC, abrogando entrambi gli atti normativi a far data dal 24 maggio 2018. Benché la direttiva 2016/801 non sia applicabile al caso in oggetto, essa risulta utile per l'interpretazione del "contesto" rappresentato dagli obiettivi della direttiva 2004/114, anche alla luce della loro evoluzione. Se la direttiva 2004/114 individua tra gli obiettivi fondamentali «promuovere l'immagine dell'Europa intera in quanto centro mondiale di eccellenza per gli studi e per la formazione professionale. Favorire la mobilità dei cittadini di paesi terzi verso la Comunità per motivi di studio è un elemento chiave di questa strategia. Il riavvicinamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri relative alle condizioni di ingresso e di soggiorno ne è parte integrante», la direttiva 2016/801 definisce in maniera più ampia ed articolata le proprie finalità. Nel preambolo di quest'ultima, infatti, si enuncia come la «presente direttiva dovrebbe promuovere l'Unione come polo di attrazione per la ricerca e l'innovazione e favorirla nella competizione mondiale per i talenti, conducendo in tal modo a un aumento della sua competitività globale e dei suoi tassi di crescita e creando nel contempo posti di lavoro che contribuiscano più ampiamente alla crescita del PIL [...] Creare un mercato del lavoro aperto per ricercatori dell'Unione e dei paesi terzi è d'altra parte uno degli obiettivi fondamentali dello spazio europeo della ricerca, uno spazio unificato caratterizzato dalla libera circolazione di ricercatori, conoscenze scientifiche e tecnologia», e si fa inoltre riferimento all'incentivazione di contatti interpersonali e della mobilità, quali «elementi essenziali della politica esterna dell'Unione». Pertanto, come evidenzia nelle sue conclusioni l'avvocato generale del caso della sig.ra Fahimian, il riconoscimento del diritto all'ingresso per motivi di studio non rende equivalente la direttiva in questione ad una sui diritti umani. Ciò in quanto la normativa europea in tema di immigrazione parla il «linguaggio del mercato interno» e non quello dei diritti umani (conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-544/15, *Sahar Fahimian c.*

Germania, paragrafo 36). Definite le finalità e gli interessi oggetto di tutela, la Corte si concentra sulla nozione di “sicurezza pubblica”, la cui salvaguardia rappresenta nel procedimento in oggetto l’esigenza primaria che le autorità statali affermano di voler preservare. Sebbene l’articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, preveda come requisito generale il «non essere considerato una minaccia per l’ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica», la Corte osserva come la direttiva in questione non fornisca in realtà una definizione del concetto di “sicurezza pubblica”, ma precisa allo stesso tempo come in precedenti pronunce tale nozione comprenda «la sicurezza interna di uno Stato membro e la sicurezza esterna», sulla quale possono incidere «il pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché all’incolumità della popolazione, come il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari». Tale interpretazione, orientata a non delimitare o circoscrivere in maniera rigida l’ambito della sicurezza pubblica, rappresenta un passaggio essenziale della sentenza, che può essere interpretato anche alla luce di altre precedenti pronunce che, sebbene risultino specificamente riferite al contesto del mercato interno, definiscono gli Stati membri «sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali – che possono variare da uno Stato membro all’altro e da un’epoca all’altra – le regole di ordine pubblico e di pubblica sicurezza» (si veda Sentenza del 22 maggio 2012, P.I., C-348/09, punto 23. Si veda inoltre Sentenza del 17 novembre 2011, *Gaydarov*, C-430/10, p.to 32). La Corte inoltre, in riferimento al caso specifico della sig.ra Fahimian, nel riconoscere alle autorità nazionali un’ampia discrezionalità nel valutare eventuali rischi, sottolinea la necessità, ai fini dell’individuazione di una minaccia quand’anche «potenziale» alla sicurezza pubblica, di complesse indagini sulla situazione politica, sociale ed economica del paese di origine. Viene dunque definito, sia in relazione al caso concreto che in rapporto all’elaborazione generale del concetto di pubblica sicurezza, un ambito d’azione che ricade nella capacità di valutazione e di proiezione esterna del potere politico statale, al quale viene riconosciuto un ampio margine discrezionale che, di conseguenza, implica un sindacato giurisdizionale limitato. Se, viceversa, così non fosse stato, si sarebbe determinata la sostituzione del potere esecutivo con quello giudiziario. La sentenza sul caso *Fahimian* segue in ordine di tempo ad altre due sentenze relative a casi analoghi, spesso richiamate dalla stessa Corte nell’ambito delle sue motivazioni. Nel caso *Ben Alaya* ad esempio (sent. 10 settembre 2014, C-491/13, *Ben Alaya*), le autorità tedesche avevano rifiutato di emettere il visto per studenti ad un cittadino tunisino nato in Germania. Le autorità competenti avevano manifestato dubbi circa la motivazione espressa dal sig. Ben Alaya «tenuto conto in particolare dell’insufficienza dei voti in precedenza ottenuti, della sua debole conoscenza della lingua tedesca e dell’assenza di nesso fra la formazione prospettata e il suo progetto professionale». Nel caso in questione la Corte ha precisato come, ai sensi dell’articolo 12 della direttiva 2004/114, doveva essere rilasciato il permesso di soggiorno agli studenti di paesi terzi in grado di soddisfare i requisiti generali e specifici tassativamente elencati dagli articoli 6 e 7 di tale direttiva. Conseguentemente, al sig. Ben Alaya avrebbe dovuto essere rilasciato un permesso di soggiorno a fini di studio, in quanto il governo tedesco non poteva introdurre ulteriori requisiti rispetto a quelli elencati negli articoli 6 e 7 della direttiva 2004/114.

In un caso ancora precedente (sentenza del 19 dicembre 2013, C-84/12, *Koushkaki*), le autorità tedesche avevano respinto la domanda di visto uniforme del sig. Koushkaki, cittadino iraniano, in quanto non aveva dimostrato di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata prevista del soggiorno o per il ritorno nel paese di origine. Anche in questo caso la Corte ha precisato che non ricorreva nessuno dei motivi validi per il rifiuto di un visto previsti dall’articolo 32, paragrafo 1, del codice dei visti. Anche in considerazione di tali precedenti, va inquadrato il ricorso del Verwaltungsgericht Berlin, il quale ha avanzato dubbi sulla circostanza che, nel caso della sig.ra Fahimian, si potesse fondatamente invocare l’articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, in quanto le autorità competenti tedesche non avevano addotto alcuna circostanza, concreta e rilevante, inerente al comportamento della sig.ra Fahimian o di soggetti ad essa collegati, nonché non avevano illustrato nello specifico il rapporto intercorrente tra le capacità che l’interessata avrebbe

potuto acquisire durante gli studi di dottorato e il loro possibile e successivo uso improprio. A differenza dei casi precedenti, tuttavia, essendo interessato direttamente l'ambito della «sicurezza pubblica», la Corte ha sancito con chiarezza l'ampio margine di discrezionalità di cui godono le autorità nazionali nel determinare se sussista una minaccia per la sicurezza pubblica che osti all'ammissione di cittadino di un paese terzo, che non deve confondersi con la pretesa di far valere criteri di esclusione aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla direttiva 2004/114.

4. – La sentenza sul caso *Fahimian*, affronta la questione relativa al potere di controllo degli Stati nazionali in merito all'ingresso dei non cittadini, mettendo in evidenza il perimetro di uno degli ambiti primari in cui si ha il pieno esercizio della sovranità statale. In base al diritto internazionale pubblico, il primo ingresso di cittadini di paesi terzi finalizzato alla migrazione legale è un settore soggetto alla discrezionalità assoluta degli Stati nazionali (si veda D. Thym, *EU immigration and asylum law – a commentary – second edition*, Baden Baden, 2016). Come evidenziato dall'avvocato generale nelle conclusioni presentate nella causa *Koushkaki* «se esiste un principio di diritto internazionale considerato come una delle espressioni caratteristiche della sovranità statale, è proprio quello secondo cui gli Stati hanno diritto di controllare l'ingresso dei non cittadini nel loro territorio» (conclusioni dell'avvocato generale causa *Koushkaki*, par. 47). Tale sfera di esercizio della sovranità statale non viene messa in discussione dai trattati internazionali in tema di diritti umani, che tradizionalmente sono concepiti come sistema di garanzie operante all'interno degli Stati, e non come cornice giuridica idonea a regolare gli spostamenti transnazionali. La stessa Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con la sentenza del 18 febbraio 1991, n. 12313/86 *Moustaquim c. Belgio*, stabilisce che gli Stati contraenti, in base al diritto internazionale consolidato e subordinatamente agli obblighi sanciti dai trattati di cui sono firmatari, hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione degli stranieri (si vedano le conclusioni dell'avvocato generale nella causa C-544/15, paragrafo 28). Tale principio risulta attenuato nel caso del non respingimento ai sensi dell'articolo 3 CEDU che proibisce la tortura («nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti» - sentenza Corte Edu 7 luglio 1989, n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*, paragrafo 91 – sentenza Corte Edu 15 novembre 1996, n. 22414/93, *Chahal c. Regno Unito*, paragrafi 73-74), e nel caso del diritto al ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 8 CEDU (Sentenza Corte Edu 21 dicembre 2001, n. 31465/96, *Sen c. Paesi Bassi*, paragrafo 40 – sentenza Corte Edu del 1 dicembre 2005, n. 60665/00, *Tuquabotekle e altri c. Paesi Bassi*, paragrafo 50 – sentenza Corte Edu 14 giugno 2011, n. 38058/09, *Osman c. Danimarca*, paragrafo 53).

Lo stesso articolo 45, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce che «la libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro». Viene pertanto presupposto l'ingresso legale nell'Unione e, conseguentemente, non si istituisce siffatto diritto. In riferimento a tale quadro generale, dunque, la Corte ha affrontato il caso della sig.ra Fahimian, ponendo in relazione la questione relativa al potere di controllo degli Stati nazionali in merito all'ingresso dei non cittadini, al tema fondamentale della «sicurezza pubblica», precisando in merito a quest'ultima nozione quanto stabilito dalla direttiva 2004/114. Nel momento in cui, infatti, la Corte definisce il concetto di sicurezza pubblica nei termini di sicurezza sia «interna» che «esterna», sulla quale possono incidere «il pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché all'incolumità della popolazione, come il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari», delinea un ambito di intervento nel quale, anche nel contesto dell'Unione Europea, gli Stati nazionali esercitano pienamente la propria sovranità. Nell'accertamento dei fattori di rischio relativi alla sicurezza pubblica tedesca, rappresentati dall'eventuale permanenza per motivi di studio della sig.ra Fahimian, la Corte ritiene necessarie, ed è questo uno dei nodi tematici cruciali della decisione, valutazioni e indagini relative alla «situazione politica, sociale ed economica del paese di origine». Una tale necessità, implica

L'utilizzo della struttura diplomatica, degli apparati di intelligence esterna, nonché delle strutture dell'intelligence interna per valutare la capacità di penetrazione e di influenza dello Stato terzo in questione. La tutela della sicurezza pubblica, deve anche tenere conto dei piani di sviluppo militare dello Stato di provenienza del richiedente il visto, e delle necessarie contromisure messe in campo dallo Stato destinatario della richiesta, oltre allo stato dei rapporti internazionali. Deve inoltre essere considerata l'importanza di non rendere note eventuali informazioni riservate, relative ambiti sensibili. In sostanza, quello che la Corte delinea in rapporto alla tutela della sicurezza pubblica, è un ambito eminentemente politico, che comprende azioni, dinamiche e finalità discrezionali, in quanto traggono la loro legittimazione esclusivamente dalla volontà politica. In riferimento a questo ordine di ragioni, lo stesso controllo giurisdizionale non può che essere limitato ad alcuni, per quanto essenziali, aspetti, quali l'accertamento dell'assenza di un eventuale errore manifesto e l'avvenuta osservanza delle garanzie processuali, tra le quali si annovera l'obbligo in capo a tali autorità di esaminare, in modo accurato e imparziale, tutti gli elementi nonché l'obbligo di motivare la loro decisione in modo tale da consentire al giudice nazionale di accertare, nel contesto del ricorso previsto dall'articolo 18, paragrafo 4, della direttiva 2004/114, se esistano tutti gli elementi di fatto e di diritto necessari per l'esercizio del potere discrezionale. In conclusione, la sentenza sul caso Fahimian contribuisce a chiarire alcuni essenziali aspetti relativi al ruolo degli Stati nazionali in merito all'ingresso dei non cittadini e alla tutela della sicurezza pubblica, soprattutto a seguito della precedente sentenza sul caso Ben Alaya.

