



### OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 2/2017

**2. LA CORTE DI GIUSTIZIA INTERPRETA LA NOZIONE DI “MINACCIA PER LA SICUREZZA PUBBLICA” COME CAUSA DEL RIFIUTO DI AMMISSIONE NEL TERRITORIO DI UNO STATO MEMBRO UE DI UNO STUDENTE CITTADINO DI UNO STATO TERZO LAUREATOSI PRESSO UN’UNIVERSITÀ COLPITA DA MISURE RESTRITTIVE DELL’UNIONE**

[Sabar Fabimian \(Causa C-544/15\) sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\) del 4 aprile 2017 \(ECLI:EU:C:2017:255\)](#)

*Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Direttiva 2004/114/CE – Articolo 6, paragrafo 1, lettera d) – Condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi – Diniego di ammissione – Nozione di “minaccia per la sicurezza pubblica” – Discrezionalità.*

L’articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della 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 volontario, deve essere interpretato 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. Tale disposizione deve altresì essere interpretata nel senso che non osta a che le competenti autorità nazionali si rifiutino di ammettere nel territorio dello Stato membro interessato, per tali fini, un cittadino di un paese terzo che si sia laureato presso un’università colpita da misure restrittive dell’Unione per il significativo impegno di tale università presso il governo iraniano nel settore militare o in settori a questo correlati, e che intenda svolgere, in tale Stato membro, ricerche in un ambito delicato per la sicurezza pubblica, qualora gli elementi di cui dispongono dette autorità permettano di temere che le conoscenze che tale persona acquisirebbe nel corso delle sue ricerche possano successivamente essere impiegate a fini pregiudizievoli per la sicurezza pubblica. 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 una motivazione adeguata e su una base di fatto sufficientemente solida.

La sentenza oggetto del presente commento origina da un rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo di Berlino, concernente la direttiva 2004/114/CE, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontario. In particolare, le richieste avanzate dal giudice amministrativo tedesco alla Corte di giustizia vertevano sull'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della [direttiva 2004/114/CE](#), nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Sahar Fahimian, da una parte, e la Repubblica federale di Germania, dall'altra, concernente il rifiuto da parte di quest'ultima di concederle un visto per motivi di studio.

La sig.ra Fahimian è una cittadina iraniana che ha conseguito un diploma di Master of Science, nel settore delle tecnologie dell'informazione, presso la Sharif University of Technology di Teheran (SUT); università che, in ragione del suo impegno dedito al settore della ricerca militare in Iran, è stata inserita dal legislatore dell'Unione nell'elenco delle entità colpite da misure restrittive (l'ultimo inserimento in tale elenco, motivato dal collegamento stretto e accertato di tale università con il regime iraniano nel settore militare o nei settori connessi a quest'ultimo, risale al [regolamento di esecuzione n. 1202/2014](#)). L'oggetto della controversia nella causa principale, tuttavia, è la richiesta della stessa sig.ra Fahimian presso l'ambasciata della Repubblica federale di Germania a Teheran ed il conseguente diniego di rilascio di un visto in favore dell'ex studentessa della SUT per svolgere un dottorato di ricerca presso il Politecnico di Darmstadt, in Germania, che prevedeva uno studio incentrato «sulla sicurezza dei sistemi mobili, ivi compreso il rilevamento degli attacchi agli smartphone, fino ai protocolli di sicurezza». In seguito al respingimento della richiesta di visto, la sig.ra Fahimian aveva proposto un ricorso amministrativo, anch'esso respinto, presso l'autorità che non aveva accolto la sua domanda. A questo punto, la destinataria di tale provvedimento ha presentato un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo di Berlino diretto ad ottenere il rilascio del visto richiesto. Il giudice amministrativo tedesco ha però deciso di sospendere la causa per rivolgere alcune domande alla Corte di giustizia UE, concernenti la presenza o meno di motivi di sicurezza pubblica, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, che ostano all'ammissione della sig.ra Fahimian nel territorio tedesco.

La Corte di giustizia ha deciso, in tale circostanza, di esaminare congiuntamente le tre questioni poste dal Tribunale amministrativo di Berlino, in quanto il giudice del rinvio chiedeva in sostanza se l'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, dovesse essere interpretato nel senso che le competenti autorità nazionali, quando un cittadino di uno Stato terzo presenta loro una domanda di visto per motivi di studio, disponessero di un ampio margine discrezionale, sottoposto ad un sindacato giurisdizionale solo limitato, nel decidere se tale cittadino rappresenti o meno una minaccia per la sicurezza pubblica, ai sensi della ricordata disposizione, e se le autorità in questione fossero autorizzate a negare il rilascio del visto richiesto in circostanze come quelle del procedimento principale.

Il giudice UE, come già fatto in precedenza (si veda [sentenza del 21 giugno 2012, causa C-15/11, Sommer, EU:C:2012:371](#)), ha rilevato che l'obiettivo della direttiva 2004/114 è quello di favorire la mobilità verso l'Unione degli studenti cittadini di Stati terzi per motivi di istruzione e che tale mobilità ha quale scopo promuovere l'immagine dell'Europa come centro mondiale di eccellenza per gli studi e la formazione professionale. Proprio ai fini dell'ammissione di un cittadino di un paese terzo nel territorio di uno Stato membro, è necessario che il richiedente ottemperi ai requisiti generali di cui all'articolo 6 della direttiva in questione, e, nel caso di un cittadino di un paese terzo che chiede di essere ammesso per motivi di studio, ai requisiti specifici di cui all'articolo 7 della stessa direttiva. In buona

sostanza, quindi, solo soddisfacendo i requisiti generali e specifici, tassativamente elencati agli articoli 6 e 7 della direttiva, gli studenti di paesi terzi possono ottenere un permesso di soggiorno in uno Stato membro. La tassatività di tali requisiti, secondo la Corte di giustizia, si traduce nell'impossibilità per gli Stati membri di poter introdurre, per l'ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi di studio, requisiti aggiuntivi rispetto a quelli espressamente previsti dalla direttiva 2004/114 senza contravvenire ai già ricordati obiettivi perseguiti dalla direttiva stessa. Sempre secondo il giudice UE, è nel verificare la sussistenza di tali requisiti che gli Stati membri considerano anche eventuali ragioni attinenti all'esistenza di una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sanità pubblica che possa giustificare il rifiuto di ammissione di un tale cittadino di Stato terzo nel proprio territorio.

Nel rispondere alle domande poste dal giudice amministrativo tedesco, la Corte di giustizia UE ha affermato che la direttiva 2004/114 riconosce alle competenti autorità nazionali un certo margine discrezionale nel determinare se ricorrano i ricordati requisiti generali e specifici o se sussistano ragioni ostative all'ammissione del cittadino di paese terzo. Tra queste ultime ragioni, il giudice UE si sofferma su quella specificamente rilevata dalle autorità tedesche competenti, ossia sulla nozione di «sicurezza pubblica» e sulla minaccia ad essa eventualmente rappresentata dall'ammissione della sig.ra Fahimian al dottorato di ricerca presso il Politecnico di Darmstadt. È interessante notare, a tal riguardo, come, in assenza di una definizione della nozione di «sicurezza pubblica» nella direttiva 2004/114, la Corte di giustizia abbia tenuto a distinguere i provvedimenti emanati in nome della sicurezza pubblica, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, della [direttiva 2004/38](#), relativa al diritto dei cittadini UE e dei loro familiari di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri, da quelli emanati ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114. Infatti, mentre nel primo caso si rende necessario che il comportamento del soggetto in questione rappresenti una minaccia «reale, attuale e sufficientemente grave» per la sicurezza pubblica; nel secondo caso, sarebbe sufficiente che la persona costituisca una minaccia, anche «potenziale», per la sicurezza pubblica. In ogni caso, secondo la Corte di giustizia, le autorità nazionali competenti godrebbero di un ampio margine discrezionale nel valutare i fatti rilevanti per l'esistenza di una minaccia per la sicurezza pubblica e se questa osti all'ammissione di un cittadino di un paese terzo nel territorio dello Stato membro in questione. Tale ampio potere discrezionale delle autorità nazionali competenti nel valutare i fatti implica un sindacato giurisdizionale limitato all'assenza di errore manifesto. Lo stesso ampio margine, però, secondo il giudice UE, non solleva le competenti autorità nazionali dall'obbligo di motivare la loro decisione in maniera sufficiente a consentire al giudice nazionale di accertare se esistano tutti gli elementi di fatto e di diritto necessari per l'esercizio del potere discrezionale. In sostanza, quindi, così come evidenziato nel considerando 14 della direttiva 2004/114, il rifiuto di ammissione di un cittadino di un paese terzo per motivi di studio deve comunque poggiare su «motivi debitamente giustificati».

Proprio in virtù di tale obbligo di motivazione in capo alle competenti autorità nazionali, secondo la Corte di giustizia, il giudice del rinvio deve tener conto del complesso di elementi che caratterizzano la situazione della ricorrente. Tra gli elementi da tenere in considerazione, ai fini dell'applicazione del limite della minaccia alla sicurezza pubblica, vi è la circostanza che la Sig.ra Fahimian si fosse laureata presso la SUT, che beninteso rimane inserita nell'elenco delle entità colpite da misure restrittive antiterrorismo, e che le ricerche

che la stessa intenderebbe svolgere in Germania vertono sul delicato settore della sicurezza delle tecnologie dell'informazione.

La Corte di giustizia ha così concluso che, nelle circostanze della causa di specie, le autorità nazionali competenti possono rifiutarsi di ammettere nel proprio territorio una cittadina di un paese terzo, laureatasi presso un'università colpita da misure restrittive UE, interessata a svolgere ricerche in un ambito delicato per la sicurezza pubblica, se le stesse autorità nazionali competenti temono che le conoscenze che tale persona possa acquisire durante le sue ricerche possano successivamente essere impiegate a fini pregiudizievoli per la sicurezza pubblica stessa. Sempre secondo il giudice UE, però, sarà pur sempre il giudice nazionale a dover verificare che la decisione di rifiuto dell'ammissione per motivi di studio poggi su una motivazione adeguata e su una base di fatto sufficientemente solida.

Con la presente sentenza, la Corte di giustizia, in effetti, nel leggere l'articolo 6, paragrafo 1, lettera d) della direttiva 2004/114, alla luce del considerando 14 della stessa direttiva, fornisce un'interpretazione piuttosto ampia di minaccia alla sicurezza pubblica, come limite al rilascio di un visto per l'ammissione nel territorio dell'UE di un cittadino di paese terzo che intende frequentare un corso di dottorato di ricerca in uno Stato membro dell'Unione. Infatti, una tale interpretazione comprende chiaramente anche solo le minacce potenziali, a differenza di quanto accade alla stessa nozione applicata però all'allontanamento dei cittadini UE dal territorio di uno Stato membro dell'Unione, ai sensi della direttiva 2004/38, la quale prevede che la minaccia alla sicurezza pubblica deve essere «reale, attuale e sufficientemente grave». L'interpretazione espansiva della nozione di sicurezza pubblica di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/114, fornita nella presente sentenza costituisce un limite non trascurabile a quello che forse è l'obiettivo principale della direttiva in oggetto, ossia favorire la mobilità dei cittadini di paesi terzi verso l'Unione per motivi di studio promuovendo l'immagine dell'Europa intera in quanto centro mondiale di eccellenza per gli studi e la formazione professionale, come peraltro evidenziato nel considerando 6 della stessa direttiva 2004/114 e ribadito più volte dalla Corte di giustizia, come nel caso della ricordata sentenza *Sommer*. Tuttavia, forse, considerando le circostanze di specie ed i fatti oggetto della causa principale, la decisione delle competenti autorità tedesche non può del tutto biasimarsi, in ragione degli studi passati e futuri della sig.ra Fahimian. Sembra piuttosto evidente che il ricorso al limite della minaccia alla sicurezza pubblica, alla luce dell'interpretazione espansiva fornita dalla Corte di giustizia, non sarà infrequente da parte delle competenti autorità degli Stati membri; sarà così fondamentale il ruolo dei giudici nazionali nel verificare che la decisione di rifiuto dell'ammissione per motivi di studio poggi su una motivazione adeguata e su una base di fatto sufficientemente solida.

MICHELE MESSINA