Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 495/2014

Sentenza del 26 settembre 2014

II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Zünd, Presidente,
Stadelmann, Kneubühler,
Cancelliera Ieronimo Perroud.

Partecipanti al procedimento
A._____, per sé e in rappresentanza delle figlie B.B._____ e C.B._____,
rappresentata da SOS Ticino, Soccorso operaio Svizzero SOS,
ricorrente,

contro

Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, Sezione della popolazione, 6500 Bellinzona,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6501 Bellinzona.

Oggetto
Revoca, rispettivamente rifiuto del rinnovo dei permessi
di dimora CE/AELS,

ricorso contro la sentenza emanata il 22 aprile 2014 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.
Con sentenza del 22 aprile 2014 il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino ha respinto il ricorso esperito il 7 maggio 2013 da A._____, per sé e in rappresentanza delle figlie B.B._____ (2008) e C.B._____ (2010), tutte e tre cittadine italiane, contro la risoluzione governativa del 17 aprile 2013 che confermava la decisione pronunciata il 14 febbraio 2013 dalla Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni ticinese che rifiutava di rinnovare i permessi di dimora CE/AELS, scaduti il 31 maggio 2012, di A._____ e della figlia B.B._____ e revocava nel contempo quello di C.B._____, con validità fino al 19 marzo 2015.
In primo luogo la Corte cantonale ha rilevato che A._____ non poteva (più) prevalersi dell'Accordo del 21 giugno 1999 sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) per potere continuare a risiedere nel nostro Paese. Al beneficio dal giugno 2007 di un permesso di dimora CE/AELS valido fino al 31 maggio 2012 per svolgere un'attività lucrativa dipendente, ella era rimasta tuttavia senza lavoro circa un mese dopo, percependo indennità di disoccupazione fino al 31 maggio 2009. Visto che non esercitava più un'attività lucrativa almeno dall'estate 2007, l'insorgente non poteva più essere considerata una "lavoratrice" ai sensi del citato Accordo né aveva la facoltà, visto il tempo trascorso da quando non era più attiva professionalmente, d'appellarsi al medesimo nell'ambito della ricerca di un impiego. L'avere poi sottoscritto un contratto per un

lavoro a tempo parziale con uno stipendio di fr. 500.– mensili in una piccola società di cui era stata anche nominata gerente nulla modificava al riguardo, trattandosi di un'attività puramente marginale ed accessoria.
Il Tribunale cantonale amministrativo ha in seguito constatato che l'insorgente e le figlie percepivano dal 1°giugno 2009 gli assegni familiari integrativi (AFI; fr. 1'119.–) e quelli di prima infanzia (API; fr. 1'446.–). Trattandosi di prestazioni sociali, aventi fini assistenziali, l'insorgente non poteva pertanto beneficiare dello statuto di persona non esercitante un'attività lucrativa ai sensi dell'ALC (art. 6 ALC, 24 Allegato I ALC) così come non poteva fruire del diritto di rimanere previsto dal medesimo (art. 4 cpv. 1 Allegato I ALC), non avendo maturato un diritto alla pensione né dimostrato di essere colpita da inabilità permanente al lavoro. Osservato in seguito che A._____ non era coniugata con il padre delle sue figlie, pure lui titolare di un permesso di dimora CE/AELS e dal quale lei e le bambine vivevano definitivamente separate dal maggio 2012, né lei né le figlie potevano prevalersi di un'autorizzazione di soggiorno sulla base dell'ALC a titolo autonomo o in via derivata (ricongiungimento familiare), queste ultime non fruendo peraltro di un diritto autonomo a risiedere in Svizzera, non disponendo di mezzi finanziari sufficienti per il proprio sostentamento.
I giudici ticinesi hanno poi aggiunto che anche dal profilo del diritto interno, ossia della legge sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr; RS 142.20), il rifiuto del rinnovo, rispettivamente la revoca dei permessi di dimora erano giustificati (debiti privati, atti di carenza beni, condanna penale). Infine hanno osservato che un rientro in Italia, dove lingua, cultura e stile di vita erano pressoché identici a quelli del Ticino, appariva esigibile e che nulla poteva essere dedotto dall'art. 8 CEDU.

B.
Il 23 maggio 2014 A._____ ha presentato, a nome suo e a quello delle figlie, un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale con cui chiede che la sentenza cantonale sia annullata e che il suo permesso le venga restituito. Domanda inoltre di conferire l'effetto sospensivo al gravame e di essere dispensata dal versare un anticipo a titolo di garanzia delle spese processuali.
Il Tribunale federale non ha ordinato uno scambio di allegati scritti, chiedendo solo la trasmissione degli atti cantonali, avvenuta il 4 giugno 2014.

Diritto:

1.
Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF), rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 137 I 371 consid. 1 pag. 372 e rinvio).

2.

2.1. Contro le decisioni finali emanate da un'autorità di ultima istanza cantonale con natura di tribunale superiore in cause di diritto pubblico è di principio dato ricorso in materia di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale (artt. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d e cpv. 2 LTF). In virtù dell'art. 83 lett. c n. 2 LTF, in ambito di diritto degli stranieri tale rimedio è tuttavia escluso contro decisioni concernenti permessi o autorizzazioni al cui ottenimento né il diritto federale né il diritto internazionale conferiscono un diritto.

2.2. La ricorrente e le figlie, cittadine italiane, possono, di regola, appellarsi all'ALC per far valere un diritto a soggiornare in Svizzera, per svolgervi o no un'attività lucrativa, rispettivamente per vivere assieme alla madre (cfr. art. 4 ALC e 6 Allegato I ALC, rispettivamente art. 6 ALC e 24 Allegato I ALC nonché art. 3 Allegato I ALC), senza che l'art. 83 lett. c n. 2 LTF sia loro opponibile (cfr. DTF 131 II 339 consid. 1.2 pag. 343; 130 II 493 consid. 1.1 pag. 496, 388 consid. 1.2 pag. 390). Inoltre, per quanto concerne la seconda delle figlie, trattandosi della revoca di un permesso già concesso, detto rimedio è ricevibile nei casi in cui, come in concreto, senza la revoca, l'autorizzazione avrebbe ancora effetti giuridici (DTF 135 II 1 consid. 1.2.1 pag. 4). Inoltrato tempestivamente (art. 100 cpv. 1 LTF), da una persona legittimata ad agire (art. 89 cpv. 1 LTF) il gravame è, quindi, in linea di principio, ricevibile quale ricorso in materia di diritto pubblico.

3.

3.1. Conformemente all'ALC e per prassi costante, il lavoratore dipendente al beneficio di un permesso di dimora CE/AELS in corso di validità per svolgere un'attività lucrativa in Svizzera non può essere privato della citata autorizzazione al motivo che percepisce prestazioni assistenziali. Fintanto che è considerato un lavoratore ai sensi dell'ALC questi fruisce infatti degli stessi vantaggi fiscali e sociali dei lavoratori nazionali (cfr. art. 9 cpv. 1 Allegato I ALC) e ha quindi il diritto, tra l'altro, di percepire prestazioni assistenziali (cfr. art. 9 cpv. 2 Allegato I ALC). Ciò è il caso quando il lavoratore straniero si ritrova in una situazione di disoccupazione involontaria debitamente constatata dall'ufficio del lavoro competente oppure quando lo stato di disoccupazione dipende da un'incapacità temporanea di lavoro dovuta a malattia o a infortunio (art. 6 cpv. 6 Allegato I ALC; causa 2C 390/2013 del 10 aprile 2014 consid. 3.1 e 3.2 con numerosi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali). Come già giudicato da questa Corte, lo straniero può invece perdere lo statuto di lavoratore e, di riflesso, vedersi negare la proroga, rispettivamente revocare l'autorizzazione di soggiorno CE/AELS di cui è titolare (cfr. art. 23 cpv. 1 OLCP; RS 142.203) se a) si trova in una situazione di disoccupazione volontaria b) se dal suo comportamento può essere dedotto che non sussiste alcuna prospettiva reale di lavoro e c) in caso di abuso, ossia quando egli si sposta in un altro Stato contraente per esercitarvi un lavoro fittizio oppure di una durata estremamente limitata con l'unico scopo di beneficiare di determinati aiuti, ad esempio di prestazioni assistenziali migliori di quelle che percepirebbe nel proprio paese (DTF 131 II 339 consid. 3.4 pag. 347; causa 2C 390/2013, citata, consid. 3.2 e 4.3 e richiami).
Nel caso concreto, vi sono numerosi indizi che lasciano pensare che si è in presenza di una situazione di disoccupazione volontaria, rispettivamente che non sussiste alcuna prospettiva reale di lavoro per la ricorrente. Dal rilascio del suo permesso di dimora, nel giugno 2007, ella ha lavorato un solo mese in Svizzera e da allora non esercita più alcuna attività lucrativa, cioè da più di 7 anni. Inoltre non ha più diritto a indennità di disoccupazione dal maggio 2009. Per quanto riguarda poi le pratiche intraprese per ritrovare un lavoro, l'interessata mette in avanti l'occupazione reperita dal 1°marzo 2014 presso la D._____ Sagl, di cui è pure la gerente dal 13 marzo successivo, lavoro per il quale percepisce fr. 500.– mensili netti. Ella tuttavia dimentica che, per potere beneficiare dello statuto di lavoratore ai sensi dell'ALC, l'attività lavorativa svolta dev'essere effettiva e reale, non essendo invece presa in considerazione un'attività marginale ed accessoria (DTF 131 II 334 consid. 3.3 e 3.4 pag. 346 seg.; sentenza 2C 390/2013, citata, consid. 3.1 § 3; vedasi anche la sentenza impugnata consid. 3.2.2 pag. 8 con richiami dottrinali e di giurisprudenza europea ove viene precisato che la durata deve corrispondere almeno
a 12 ore settimanali ). Nella presente fattispecie, considerato l'ammontare dello stipendio pattuito, cioè fr. 500.– mensili netti, è indubbio che l'attività svolta è puramente marginale ed accessoria e non raggiunge di sicuro le 12 ore settimanali richieste dalla prassi, e non le permette (più) pertanto di essere considerata una lavoratrice ai sensi dell'ALC.
Ma quand'anche si volesse ritenere che trattasi di disoccupazione involontaria, va osservato che ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 Allegato I ALC, quando un lavoratore dipendente alla scadenza del proprio permesso di soggiorno (cioè dopo 5 anni) è disoccupato involontario da oltre 12 mesi consecutivi, la sua autorizzazione, invece di essere rinnovata per ulteriori cinque anni, viene rinnovata solo per un anno. Nel caso concreto alla scadenza del proprio permesso di dimora CE/AELS, ossia il 31 maggio 2012, la ricorrente non lavorava più da quasi 5 anni. La sua autorizzazione poteva pertanto essere rinnovata soltanto per un anno, ossia fino a fine maggio 2013. Dato che a tale scadenza la sua situazione non si era modificata, un'ulteriore proroga non entrava in linea di considerazione.

3.2. La ricorrente non può più di conseguenza beneficiare dello statuto di "lavoratrice" ai sensi dell'ALC.

4.

4.1. Pronunciandosi poi sulla questione di sapere se la ricorrente adempiva le condizioni che le avrebbero permesso di continuare a soggiornare nel nostro Paese senza esercitare un'attività economica ossia se, conformemente a quanto sancito dai combinati art. 6 ALC, 24 cpv. 1 lett. a Allegato I ALC e 16 dell'ordinanza concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio del 22 maggio 2002 (OLCP; RS 142.203), disponeva per sé e le figlie di mezzi finanziari sufficienti per non dovere ricorrere all'assistenza sociale, la Corte cantonale vi ha risposto per la negativa. Ha constatato infatti che dal 1°giugno 2009, dall'esaurimento cioè del diritto alle indennità di disoccupazione, l'interessata si manteneva

solo grazie agli assegni familiari integrativi (AFI) e quelli di prima infanzia (API) : trattandosi di prestazioni temporanee destinate alle famiglie in indigenza, il cui scopo era di coprirne il fabbisogno, le stesse dovevano di conseguenza essere considerate prestazioni sociali aventi fini assistenziali.

4.2. La ricorrente contesta questa interpretazione ed afferma che le prestazioni in questione si collocano al di fuori dei confini della politica sociale. In effetti, essendo previste dalle leggi cantonali sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 (Laf; RL/TI 6.4.1.1) e sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps; RL/TI 6.4.1.2), esse dovevano essere considerate come delle prestazioni sociali, non invece alla stregua di prestazioni assistenziali propriamente dette. Essendo intese come delle prestazioni complementari a favore delle famiglie, le stesse erano pertanto paragonabili alle prestazioni complementari (PC) dell'AVS/AI le quali, assieme ai sussidi ai premi dell'assicurazione malattia e conformemente alla prassi del Tribunale federale, erano escluse dalla nozione di aiuto sociale. Il fatto di beneficiarne non permetteva pertanto di revocare, rispettivamente di rifiutare di rinnovare i loro permessi di dimora.

4.3. Nel caso concreto la questione di sapere se gli assegni integrativi di cui beneficia la ricorrente devono essere trattati alle stregua di prestazioni assistenziali (come ritenuto dal Tribunale cantonale amministrativo) oppure alla pari delle prestazioni complementari della LPC e non rientrare quindi sotto il concetto di aiuto sociale (come addotto dalla ricorrente) può rimanere irrisolta. In effetti, quand'anche si condividesse quest'ultima opinione ciò non porterebbe tuttavia, per i motivi illustrati di seguito, ad una soluzione diversa da quella a cui è giunta la Corte cantonale.

4.4. Ai sensi dei combinati art. 2 cpv. 2 e 24 cpv. 1 Allegato I ALC, il cittadino di una parte contraente che non esercita un'attività economica nello Stato in cui risiede e che non beneficia di un diritto di soggiorno in virtù di altre disposizioni del presente Accordo, riceve una carta di soggiorno la cui validità ha una durata di almeno cinque anni, purché dimostri alle autorità nazionali competenti di disporre per sé e per i membri della propria famiglia: a) di mezzi finanziari sufficienti per non dover ricorrere all'assistenza sociale durante il soggiorno; b) di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi. Conformemente all'art. 24 cpv. 2 ALC sono considerati sufficienti i mezzi finanziari necessari superiori all'importo al di sotto del quale i cittadini nazionali, tenuto conto della loro situazione personale ed eventualmente di quella dei membri della loro famiglia, hanno diritto a prestazioni d'assistenza. Qualora tale condizione non possa essere applicata, i mezzi finanziari del richiedente vengono considerati sufficienti quando sono superiori al livello della pensione minima di previdenza sociale versata dallo Stato ospitante (art. 24 cpv. 2 seconda frase Allegato I ALC).
L'art. 16 OLCP concretizza quanto previsto dall'art. 24 cpv. 1 e 2 Allegato I ALC. Il primo capoverso di questo disposto prevede che i mezzi finanziari sono considerati sufficienti se superiori alle prestazioni d'assistenza concesse conformemente alle direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS). Per i redditieri, il secondo capoverso sancisce che ciò è il caso quando i mezzi finanziari superano l'importo che conferisce ad un richiedente svizzero il diritto di percepire le prestazioni complementari giusta la legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC; RS 831.30).
Per consolidata prassi le rendite e le altre prestazioni delle assicurazioni sociali sono tenute in considerazione per stabilire se vi sono mezzi finanziari sufficienti, mentre ciò non è invece il caso delle prestazioni complementari ai sensi della LPC. In effetti, secondo il Tribunale federale lo straniero che ne beneficia non fruisce di mezzi finanziari sufficienti ai sensi dell'art. 24 cpv. 2 Allegato I ALC. Come rammentato da questa Corte, la regolamentazione sui requisiti economici del soggiorno per le persone che non esercitano un'attività lucrativa nell'ambito dell'Accordo ha lo scopo di evitare che le finanze pubbliche dello Stato ospitante vengano gravate in maniera eccessiva. Ora ciò sarebbe il caso se le citate prestazioni, le quali sono comunque a carico delle finanze pubbliche, non venissero incluse nella nozione di assistenza sociale ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 lett. a Allegato I ALC e della Direttiva 90/364/CEE del Consiglio del 28 giugno 1990 relativa al diritto di soggiorno (applicabile quando trattasi di un soggiorno senza attività lucrativa), qualora sono effettivamente percepite (DTF 135 II 265 consid. 3.7 pag. 272 seg.; causa 2C 989/2011 del 2 aprile 2012 consid. 3.3.3 e rinvii), ciò che corrisponde peraltro
al testo dell'art. 16 cpv. 2 OLCP. Altrimenti detto, lo straniero che beneficia di prestazioni complementari vive in parte grazie all'assistenza sociale ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 Allegato I ALC (causa 2C 989/2011, citata,

consid. 3.3.4 e richiami). Come precisato da questa Corte detta interpretazione non contraddice la giurisprudenza costante secondo la quale le prestazioni complementari nel diritto interno del diritto degli stranieri non rientrano sotto il concetto di aiuto sociale (DTF 135 II 265 consid. 3.7 pag. 272 seg.).

4.5. Da quanto testé esposto discende che anche adottando la tesi della ricorrente e paragonando gli assegni integrativi da lei percepiti alle prestazioni complementari ai sensi della LPC, ciononostante detti assegni, ai fini dell'applicazione dell'Accordo e per i motivi illustrati in precedenza, devono essere fatti ricadere sotto la nozione di assistenza sociale di cui all'art. 24 cpv. 1 lett. a Allegato I ALC. L'interessata non adempie di conseguenza nemmeno le condizioni che le permetterebbero di continuare a soggiornare nel nostro Paese senza esercitare un'attività economica ai sensi del citato disposto convenzionale (cfr. anche art. 24 cpv. 8 Allegato I ALC a contrario).
Da quel che precede discende che, su questi aspetti e sebbene per motivi in parte diversi da quelli ritenuti dai giudici cantonali, la sentenza impugnata va confermata nel suo risultato. In proposito il ricorso, infondato, dev'essere respinto.

4.6. La ricorrente non ridiscute più l'opinione della Corte cantonale in virtù della quale non può appellarsi all'art. 4 cpv. 1 Allegato I ALC per invocare il diritto di rimanere, non avendo maturato il diritto alla pensione né (mai) dimostrato di essere colpita di inabilità permanente al lavoro. Allo stesso modo non contesta che né lei né le figlie possono dedurre alcunché dalla cessata relazione con il padre delle bambine (con il quale non era coniugata) né a titolo autonomo né a titolo derivato in applicazione degli art. 7 lett. d ALC e 3 cpv. 1 e 2 lett. a e b Allegato I ALC né dall'art. 8 CEDU (sentenza impugnata consid. 3.4 e 3.5 pag. 11 nonché consid. 5.3 pag. 13). Infine non rimette in discussione il fatto che, con il mancato rinnovo del proprio permesso, sono decadute le condizioni affinché le figlie possono continuare a soggiornare in Svizzera (giudizio contestato consid. 5.2 pag. 13) né peraltro pretende che le stesse fruiscano di un diritto autonomo a risiedere nel nostro Paese. Non occorre pertanto pronunciarsi su questi aspetti.

4.7. La ricorrente, affermando di non disporre in Italia di una rete familiare e mettendo in avanti il tempo trascorso nel nostro Paese nonché la presenza delle figlie, ritiene il provvedimento litigioso lesivo del principio della proporzionalità. Sennonché, come rilevato dal Tribunale amministrativo cantonale, il suo soggiorno in Svizzera è stato di media durata e la sua integrazione non ha nulla di eccezionale (cfr. sentenza impugnata consid. 5 pag. 12). Inoltre, nata all'estero, l'interessata è comunque cresciuta in Italia dall'età di nove anni e vi ha quindi vissuto per gran parte della sua vita. Un suo rientro in patria, dove lingua, cultura e stile di vita sono pressoché identici ai nostri e dove vive sua sorella risulta pertanto esigibile. E per quanto concerne gli inconvenienti ivi legati, va qui riaffermato che si tratta di disagi ai quali sono confrontati la maggior parte degli stranieri costretti a tornare nel proprio paese d'origine dopo un lungo soggiorno all'estero.

5.
Per i motivi illustrati, il ricorso si avvera pertanto infondato e va quindi respinto.

6.
L'implicita istanza di assistenza giudiziaria contenuta nel gravame dev'essere parimenti respinta in quanto il ricorso appariva sin dall'inizio privo di probabilità di successo (art. 64 cpv. 1 LTF). Nell'addossare le spese giudiziarie alla ricorrente soccombente (art. 65 e 66 cpv. 1 LTF) viene comunque considerata la sua situazione finanziaria, fissando un importo ridotto. Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è respinto.

2.
La domanda di assistenza giudiziaria è respinta.

3.
Le spese giudiziarie ridotte di fr. 800.– sono poste a carico della ricorrente.

4.
Comunicazione al rappresentante della ricorrente, alla Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, nonché all'Ufficio federale della migrazione.

Losanna, 26 settembre 2014

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Zünd

La Cancelliera: Ieronimo Perroud