

BGer 2C_290/2024 vom 5. September 2024

Bundesgericht, 2024-09-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_290_2024

FR: TF 2C_290/2024 du 5 septembre 2024

IT: TF 2C_290/2024 del 5 settembre 2024

Erwägungen

E. 1.1

Giusta l'art. 83 lett. c n. 2 LTF, il ricorso in materia di diritto pubblico è inammissibile contro le decisioni in materia di diritto degli stranieri concernenti permessi o autorizzazioni al cui ottenimento né il diritto federale né il diritto internazionale conferiscono un diritto. Siccome l'insorgente è di nazionalità italiana e può in via di principio richiamarsi all'ALC, la causa sfugge tuttavia alla clausola d'eccezione (sentenza 2C_458/2023 del 7 febbraio 2024 consid. 1.1).

E. 1.2

Per contro, già perché si fonda su una norma che ha solo carattere potestativo, la richiesta di concessione di un permesso di domicilio giusta l'art. 34 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20) va dichiarata inammissibile (sentenza 2C_458/2023 del 7 febbraio 2024 consid. 1.2).

E. 1.3

Il gravame è stato presentato nei termini (art. 44 e 45 in relazione con l' art. 100 cpv. 1 LTF), contro una decisione finale di un tribunale superiore (art. 86 cpv. 1 lett. d e cpv. 2; art. 90 LTF) e da persona legittimata in tal senso (art. 89 cpv. 1 LTF), di modo che - con la riserva indicata, che limita l'oggetto del litigio all'aspetto del rinnovo del permesso di dimora UE/AELS (precedente consid. 1.2) - va esaminato come ricorso in materia di diritto pubblico giusta l'art. 82 segg. LTF.

E. 2.1

Di principio, il Tribunale federale applica il diritto federale d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF). Nondimeno, tenuto conto dell'onere di allegazione e motivazione imposto dall' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , considera di regola solo gli argomenti proposti (DTF 142 III 364 consid. 2.4).

Esigenze più severe valgono in relazione alla denuncia della violazione di diritti fondamentali, che dev'essere formulata in maniera precisa (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 143 II 283 consid. 1.2.2).

E. 2.2

Sul piano dei fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sugli accertamenti svolti dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF); può rettificarli o completarli se sono manifestamente inesatti, ovvero arbitrari, o risultano da una violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF (art. 105 cpv. 2 LTF ; DTF 140 III 1 .15 consid. 2).

Nel caso in esame, siccome l'insorgente non li mette validamente in discussione - con una motivazione che ne dimostri un accertamento arbitrario (art. 106 cpv. 2 LTF) - i fatti che emergono dalla sentenza impugnata vincolano il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF).

E. 3.1

Anche in relazione all'oggetto ancora litigioso - ovvero, il mancato rinnovo del permesso di dimora UE/AELS (precedente consid. 1.2 e 1.3) - la Corte cantonale ha tutelato l'agire delle autorità migratorie. Dopo avere esposto le possibilità di soggiorno previste dall'accordo sulla libera circolazione delle persone ed avere rammentato le varie attività svolte negli anni da A. _____, ha infatti osservato:

(a) che, per lo meno dall'agosto 2012, l'insorgente ha perso lo statuto di lavoratrice dipendente (art. 4 ALC in relazione con l' art. 6 allegato I ALC) e che non portano a una diversa conclusione le attività svolte successivamente per il Comune di X. _____ e per la B. _____ SA, perché queste ultime avevano soltanto un carattere marginale ed accessorio (giudizio impugnato, consid. 4.1);

(b) che non sono riunite le condizioni per riconoscere un diritto di rimanere in Svizzera giusta l'art. 7 lett. c in relazione con l' art. 4 allegato I ALC e il regolamento 1251/70, perché l'incapacità lavorativa dell'insorgente è intervenuta soltanto dopo la perdita dello statuto di lavoratrice dipendente (giudizio impugnato, consid. 4.2);

(c) che la ricorrente non può soggiornare in Svizzera quale persona che non esercita un'attività economica, siccome il riconoscimento di un permesso in questo senso è subordinato - tra l'altro - alla disponibilità di mezzi finanziari sufficienti per non dovere ricorrere all'assistenza sociale (art. 6 ALC in relazione con l' art. 24 allegato I ALC), ciò che non è qui il caso, siccome è attestata la percezione di aiuti pubblici (percezione di prestazioni complementari AI; giudizio impugnato, consid. 4.3);

(d) che l'insorgente non può conservare rispettivamente ottenere il rinnovo del permesso di dimora UE/AELS a titolo derivato (art. 7 ALC in relazione con l' art. 3 allegato I ALC), in quanto ha divorziato dal marito già nel 2013 (giudizio impugnato, consid. 4.4).

Nel contempo, dopo essersi pronunciato in relazione ai permessi di soggiorno in base all'ALC, il Tribunale amministrativo ticinese ha rilevato che la ricorrente non poteva dedurre un diritto di soggiorno neanche dall'art. 33 rispettivamente dall' art. 50 LStrI o dall'art. 8 della Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101) e che il diniego del diritto a proseguire il soggiorno in Svizzera era proporzionato (art. 96 LStrI ; giudizio impugnato, consid. 5-7).

E. 3.2

Davanti al Tribunale federale, l'insorgente non sostiene l'esistenza delle condizioni per un richiamo all' art. 4 ALC in relazione con l' art. 6 allegato I ALC (esercizio di un'attività economica dipendente) e non contesta la perdita dello statuto di lavoratrice dipendente.

Per contro, la stessa sostiene che sarebbero date le condizioni per il riconoscimento di un permesso di soggiorno: (a) in base all' art. 6 ALC in relazione con l' art. 24 allegato I ALC , quale persona che non esercita un'attività economica; (b) in base all'art. 7 lett. c in relazione con l' art. 4 allegato I ALC e con l' art. 2 del regolamento 1251/70, quale persona che ha diritto di rimanere in Svizzera dopo la cessazione dell'attività lavorativa dipendente; (c) in base all' art. 50 LStrI , alla luce di un'unione coniugale di oltre tre anni e dell'integrazione da lei raggiunta; (d) in base all' art. 8 CEDU , che garantisce il diritto alla vita privata.

E. 4

Il Tribunale federale si è già espresso sulla stessa causa con sentenza di rinvio 2C_439/2018 del 7 maggio 2019 (precedente consid. A.c).

E. 4.1

Secondo un principio generale di diritto federale, applicabile anche nell'ambito della procedura amministrativa, i considerandi in diritto in base ai quali un'autorità di ricorso rinvia una causa all'istanza inferiore limitano la latitudine di giudizio di quest'ultima, perché il procedimento davanti ad essa è ripristinato solo nella misura in cui ciò sia necessario per tenere conto delle considerazioni vincolanti che sono state formulate dall'istanza superiore (DTF 143 IV 214 consid. 5.2, 5.3.3; sentenze 2C_547/2019 del 24 luglio 2020 consid. 4.1; 2C_73/2019 del 9 ottobre 2020 consid. 4.1; 2C_422/2017 del 22 maggio 2017 consid. 3.1).

Nel contempo, una decisione di rinvio limita sia l'autorità che l'ha emessa sia le parti in causa. L'autorità di ricorso non può infatti tornare sulla propria decisione nell'ambito di un ricorso successivo (sentenza 2C_547/2019 del 24 luglio 2020 consid. 4.1) mentre, se impugnano la nuova decisione presa dall'autorità inferiore in seguito a un rinvio dell'autorità di ricorso, le parti non possono sollevare né censure che sono state espressamente respinte nella sentenza di rinvio né censure che non sono state esaminate nella stessa, perché non erano state formulate quando avrebbero potuto - e dovuto - esserlo (sentenze 2C_547/2019 del 24 luglio 2020 consid. 4.1; 1C_148/2020 del 15 maggio 2020 consid. 3.2; 2C_422/2017 del 22 maggio 2017 consid. 3.1).

E. 4.2

Ora, con sentenza 2C_439/2018 del 7 maggio 2019, il Tribunale federale ha annullato il giudizio emesso il 16 aprile 2018 dalla Corte cantonale e rinviato l'incarto a quest'ultima - non alla prima istanza - per pronunciarsi di nuovo sulla causa, dopo avere eseguito accertamenti su due aspetti (art. 107 cpv. 2 LTF). Da un lato, in merito alle attività svolte da A._____ per il Comune di X._____, per chiarire se fosse possibile riconoscerle lo statuto di lavoratrice ai sensi dell' art. 4 ALC in relazione con l' art. 6 allegato I ALC . D'altro lato, in merito allo stato di salute della stessa e all'ipotesi dell'ammissione di un diritto di rimanere in Svizzera giusta l'art. 7 lett. c in relazione con l' art. 4 allegato I ALC e il regolamento 1251/70 (ivi, consid. 5.3.1 e 5.3.2). Oltre alle due questioni menzionate, ancora da istruire, il Tribunale federale non ha indicato altri punti aperti.

Nel contempo, dal giudizio di rinvio del Tribunale federale risulta che il ricorso presentato davanti ad esso "era silente su una serie di aspetti" i quali, in mancanza di una critica degli insorgenti, non avevano dovuto e/o potuto essere esaminati (ivi, consid. 2.2).

E. 4.3

Preso atto di quanto precede, va quindi osservato: (a) che, ricevendo indietro l'incarto, la Corte cantonale non era chiamata a rinviare i dossier alle istanze inferiori, affinché riprendessero daccapo il procedimento, bensì a svolgere essa stessa i puntuali accertamenti ancora necessari - verosimilmente, attraverso semplici scambi di scritti con le parti e le autorità - per poi ripronunciarsi sui soli aspetti rimasti aperti; (b) che tale procedura non è stata seguita, perché in sede cantonale ha avuto luogo un rinvio "a cascata" fino alla prima istanza, seguito da nuove procedure di ricorso contro la decisione del 25 maggio 2021 della Sezione della popolazione (precedente consid. A.d).

D'altra parte, va però anche rilevato che, rivolgendosi una seconda volta al Tribunale federale per contestare la sentenza emessa il 29 aprile 2024 dalla Corte cantonale, la

ricorrente non si è limitata a formulare critiche relative agli aspetti che hanno portato alla decisione di rinvio, ma ne ha formulate di nuove, che avrebbe già potuto - e dovuto - presentare in precedenza, come la richiesta di riconoscerle un diritto di soggiorno in Svizzera in base all' art. 50 LStrI o all' art. 8 CEDU . Simili censure non risultano infatti né dalla sentenza di rinvio del Tribunale federale, né dal ricorso che quest'ultimo era chiamato a esaminare, conservato insieme alla sentenza cantonale nell'incarto 2C_439/2018. Come detto, queste critiche non possono inoltre nemmeno essere poste in relazione ai due aspetti che erano rimasti aperti al momento della pronuncia della sentenza di rinvio (precedente consid. 4.2).

E. 4.4

Nella misura in cui il giudizio impugnato si pronuncia su aspetti che esulano da quelli oggetto di rinvio con sentenza 2C_439/2018 e nella misura in cui la ricorrente fonda un diritto di soggiorno su ragionamenti giuridici che avrebbe dovuto formulare già prima, il Tribunale federale non li potrà di conseguenza esaminare (precedente consid. 4.1; sentenza 2C_217/2015 del 29 dicembre 2015 consid. 2.3).

In effetti, la sentenza di rinvio 2C_439/2018 non avrebbe dovuto vincolare solo l'istanza inferiore e la ricorrente, ma continua a vincolare anche il Tribunale federale, chiamato a pronunciarsi una seconda volta sulla stessa questione, cioè il diritto al rinnovo del permesso di dimora dell'insorgente (precedente consid. 4.1 e la giurisprudenza citata).

Pertanto, in base all'oggetto della decisione di rinvio del Tribunale federale, che verteva sul riconoscimento dello statuto di lavoratrice dipendente e su un possibile diritto a rimanere in Svizzera dopo la cessazione dell'attività lavorativa per malattia (precedente consid. 4.2) e in base alle sommarie critiche che sono state sollevate nel ricorso, va di per sé esaminata solo ancora l'esistenza delle condizioni per ammettere un diritto di soggiorno in base all'art. 7 lett. c in relazione con l' art. 4 allegato I ALC e con l' art. 2 del regolamento 1251/70 (diritto di rimanere dopo la cessazione di un'attività quale lavoratore dipendente).

E. 5.1

Giusta l' art. 6 cpv. 1 allegato I ALC , il lavoratore dipendente, cittadino di una parte contraente, che occupa un impiego di durata uguale o superiore a un anno al servizio di un datore di lavoro dello Stato ospitante riceve una carta di soggiorno di almeno 5 anni a decorrere dalla data del rilascio, automaticamente rinnovabile per almeno 5 anni.

Quello di lavoratore è un concetto autonomo di diritto europeo, che non dipende da considerazioni sul piano nazionale (DTF 131 II 339 consid. 3.1; sentenze 2C_16/2023 del 12 giugno 2024 consid. 3.1; 2C_217/2023 del 17 maggio 2023 consid. 4.2). È considerato lavoratore colui che svolge, per una certa durata, a favore di un'altra persona e sotto la sua direzione, delle prestazioni per le quali percepisce una controprestazione (esistenza di una prestazione lavorativa, di un legame di subordinazione e di una remunerazione). Ciò presuppone che l'attività lavorativa sia reale ed effettiva, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo (DTF 141 II 1 consid. 2.2.4 e 3.3.2; sentenze 2C_16/2023 del 12 giugno 2024 consid. 3.1; 2C_217/2023 del 17 maggio 2023 consid. 4.2). Per determinare se l'attività lavorativa svolta è reale ed effettiva, bisogna basarsi su criteri oggettivi e considerare le circostanze relative al tipo di attività svolta rispettivamente al rapporto di lavoro in discussione. In questo contesto, va anche valutato se le prestazioni fornite sul mercato del lavoro possono essere giudicate usuali (DTF 141 II 1 consid. 2.2.4; sentenze 2C_16/2023 del 12 giugno 2024 consid. 3.1; 2C_217/2023 del 17 maggio 2023 consid. 4.2).

E. 5.2

Il cittadino di una parte contraente al quale è stato riconosciuto lo statuto di lavoratore può perderlo e vedersi negare la proroga rispettivamente revocare l'autorizzazione di soggiorno UE/AELS di cui è titolare quando: a) si trova in una situazione di disoccupazione volontaria b) dal comportamento dello stesso occorre dedurre che non esiste (più) nessuna prospettiva reale che egli venga di nuovo impiegato in un lasso di tempo ragionevole; c) ha adottato un comportamento abusivo, spostandosi ad esempio in un altro Stato contraente per esercitarvi un lavoro fittizio o di una durata molto limitata, col solo scopo di beneficiare di prestazioni sociali migliori di quelle che percepirebbe nel suo Paese o in un terzo Stato contraente (art. 6 cpv. 6 allegato I ALC ; DTF 141 II 1 consid. 2.2.1; sentenze 2C_16/2023 del 12 giugno 2024 consid. 3.2; 2C_217/2023 del 17 maggio 2023 consid. 4.3).

Se il cittadino di una parte contraente si trova in uno stato di disoccupazione involontaria da 18 mesi ed ha esaurito il diritto alle prestazioni dell'assicurazione disoccupazione occorre per prassi considerare che una prospettiva reale che egli venga di nuovo impiegato non sia più data (DTF 147 II 1 consid. 2.1.3; sentenze 2C_16/2023 del 12 giugno 2024 consid. 3.2; 2C_217/2023 del 17 maggio 2023 consid. 4.3; al riguardo, cfr. anche l' art. 61a cpv. 4 LStrI).

E. 5.3

L' art. 4 allegato I ALC in relazione con il regolamento 1251/70, richiamato anche dall'insorgente, riconosce dal canto suo il diritto di rimanere sul territorio di un'altra parte contraente anche dopo avere cessato di svolgere un'attività economica a titolo dipendente.

Più precisamente, il regolamento 1251/70 prevede che ha diritto di rimanere sul territorio di uno Stato membro il lavoratore che, essendo residente senza interruzione sul territorio di tale Stato da più di due anni, cessa di esercitarvi un'attività subordinata a seguito di inabilità permanente al lavoro (art. 2 par. 1 lett. b prima frase), mentre se l'inabilità è dovuta ad infortunio sul lavoro o a malattia professionale che diano diritto ad una pensione interamente o parzialmente a carico di un'istituzione di tale Stato, non è prescritta durata minima di residenza (art. 2 par. 1 lett. b seconda frase; DTF 141 II 1 consid. 4.1). In questo contesto, i periodi di disoccupazione involontaria debitamente accertati dal competente ufficio del lavoro e le assenze per malattia o infortunio sono considerati periodo di occupazione (art. 4 par. 2).

E. 5.4

Nella fattispecie, la ricorrente sostiene che, a differenza di quanto concluso in sede cantonale, il diritto a rimanere giusta l' art. 4 allegato I ALC in relazione con il regolamento 1251/70 vada riconosciuto.

E. 5.4.1

Ora, come rilevato nel giudizio impugnato, tra le condizioni necessarie per un valido richiamo all' art. 4 allegato I ALC in relazione con l'art. 2 par. 1 lett. b prima frase del regolamento 1251/70 vi è anche quella secondo cui - quando interviene l'inabilità al lavoro per una malattia non professionale, come in casu - lo statuto di lavoratore sia ancora dato e che la persona in questione termini l'attività lavorativa proprio a causa del peggioramento del suo stato di salute (DTF 147 II 35 consid. 3.3; 144 II 121 consid. 3.5.3; 141 II 1 consid. 4.2.3; sentenza 2C_209/2024 del 19 giugno 2024 consid. 5.4.1).

In base ai fatti che risultano dalla sentenza cantonale (ivi, consid. 4.2), che fanno al riguardo riferimento agli accertamenti svolti dall'Ufficio AI e che vincolano anche il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF ; precedente consid. 2.3), tali condizioni non sono però qui adempiute.

E. 5.4.2

Secondo quanto indicato dai Giudici ticinesi - e per altro non contestato nemmeno dalla ricorrente -, la stessa ha difatti goduto dello statuto di lavoratrice dipendente al massimo fino all'agosto 2012 in quanto l'ultima attività lavorativa registrata (presso un negozio di alimentari di Y. _____), si è protratta al massimo fino alla fine del 2010 e l'esaurimento del diritto alle indennità di disoccupazione è intervenuto al massimo nel febbraio 2012 (art. 105 cpv. 1 LTF ; giudizio impugnato, consid. 4.1.2.1, pag. 18; precedente consid. 5.2 in fine, con riferimento al termine di 18 mesi previsto dalla giurisprudenza e all' art. 61a cpv. 4 LStrI , applicato anche dal Tribunale amministrativo).

Inoltre, non lo ha più riacquisito nemmeno in seguito, con l'assunzione da parte del Comune di X. _____, perché l'attività intrapresa alla fine di settembre del 2012 - per la quale, con sentenza del 7 maggio 2019, il Tribunale federale aveva ordinato ulteriori accertamenti - era solo marginale ed accessoria e quindi non idonea ad un nuovo riconoscimento dello statuto di lavoratrice. Dai dati riportati nel giudizio impugnato, relativi al periodo tra l'ottobre 2012 e l'aprile 2013, risulta infatti che questo impiego ha portato al conseguimento di guadagni mensili medi di fr. 553.45 lordi per un impegno medio di 5.48 ore settimanali, ciò che non basta per ammettere la rinascita dello statuto di lavoratore dipendente dopo che esso era stato perso (sentenze 2C_16/2023 del 12 giugno 2024 consid. 5.2.1; 2C_217/2023 del 17 maggio 2023 consid. 4.4, con ulteriori rinvii alla giurisprudenza in materia).

E. 5.4.3

D'altra parte, l'inabilità al lavoro al 100 % nell'abituale attività di addetta alle pulizie è subentrata soltanto a partire dal 18 aprile 2013 per poi mutare, a varie riprese, negli anni successivi, quando però un'attività lavorativa dipendente ai sensi dell' art. 4 ALC in relazione con l' art. 6 allegato I ALC non era più data.

Va in effetti ribadito che lo statuto di lavoratore non è stato riacquisito neanche dopo l'assunzione da parte del Comune di X. _____ - nel settembre 2012 - e l'ipotesi che esso potesse risultare da attività successive, quali quella presso la B. _____ SA, era già stata scartata dal Tribunale federale nel maggio 2019 (sentenza di rinvio 2C_439/2018 del 7 maggio 2019 consid. 5.1).

E. 5.5

Siccome l'insorgente solleva la questione e un permesso di dimora rilasciato in base all'ALC ha carattere dichiarativo - con la conseguenza che, quando le condizioni previste dall'ALC sono date, una persona ha diritto al permesso; sentenza 2C_185/2023 del 28 agosto 2023 consid. 5.2 - va infine aggiunto che non sono adempiute nemmeno le condizioni per riconoscere il diritto a un permesso di soggiorno senza attività lucrativa (art. 6 ALC in relazione con l' art. 24 allegato I ALC).

E. 5.5.1

L' art. 6 ALC garantisce alle persone che non svolgono un'attività economica il diritto di soggiorno sul territorio di una parte contraente conformemente alle disposizioni

dell'allegato I.

L' art. 24 cpv. 1 allegato I ALC richiede d'altra parte che l'interessato disponga, 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.

E. 5.5.2

Secondo gli accertamenti svolti dai Giudici ticinesi, che vincolano il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF), quando è stata pronunciata la sentenza cantonale la ricorrente percepiva però prestazioni complementari all'AI (precedente consid. 3.1; giudizio impugnato, consid. 4.3), di modo che l'esistenza dei mezzi finanziari necessari al suo sostentamento non può essere ammessa.

In base alla giurisprudenza relativa all' art. 24 allegato I ALC , anche la percezione di prestazioni complementari attesta infatti l'assenza di mezzi finanziari sufficienti e - contrariamente a quanto indicato nel ricorso, che fa riferimento alla giurisprudenza relativa alla LStrI non all'ALC - va equiparata all'assistenza sociale (DTF 135 II 265 consid. 3.5; sentenza 2C_458/2023 del 7 febbraio 2024 consid. 4).

E. 6.1

Per quanto precede, nella misura in cui è ammissibile, il ricorso deve essere respinto, perché infondato.

E. 6.2

La domanda di assistenza giudiziaria non può essere accolta, poiché, così come redatto dall'avvocato della ricorrente, il gravame doveva apparire dall'inizio come privo di probabilità di successo (art. 64 cpv. 1 LTF). Tenuto conto delle circostanze, il Tribunale federale rinuncia però a prelevare spese (art. 66 cpv. 1 LTF) e, in questa misura, la domanda di assistenza giudiziaria diventa quindi priva di oggetto.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.