

BVGer F-3824/2019 vom 30. August 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-08-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-3824_2019

FR: TAF F-3824/2019 du 30 août 2021

IT: TAF F-3824/2019 del 30 agosto 2021

Regeste

Aiuto sociale ai Svizzeri all'estero

Erwägungen

E. 1.1

A norma dell'art. 62 della legge federale concernente persone e istituzioni svizzere all'estero del 26 settembre 2014 (legge sugli Svizzeri all'estero/LSEst, RS 195.1), in vigore dal 1° novembre 2015 e, pertanto, applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie (richiesta d'aiuto depositata il 15.4.2019 [cfr. consid. P]), la procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale. Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), questo Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), salvo nei casi elencati all'art. 32 LTAF, emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. Il DFAE fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento del 5 giugno 2019, che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA (cfr. art. 33 cpv. 1 LSEst), dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso in quanto autorità di grado inferiore al Tribunale federale (art. 1 cpv. 2 LTAF).

E. 1.2

Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA). In concreto, la ricorrente, destinataria della decisione impugnata, ha presentato il suo ricorso tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge. Ne discende che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

E. 2.1

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), che ha un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (artt. 49 e 54 PA). In analogia con il diritto delle assicurazioni sociali, le cause concernenti l'aiuto sociale ai cittadini svizzeri all'estero devono essere giudicate in base allo stato di fatto prevalente al momento dell'inoltro della

richiesta di aiuto, rispettivamente dell'emanazione della decisione amministrativa contestata. I fatti intervenuti posteriormente, e che hanno modificato la situazione del richiedente, devono essere oggetto di una nuova decisione amministrativa (cfr. DTF 132 V 215 consid. 3.1.1 e 121 V 362 consid. 1b, giurisprudenza confermata dalla sentenza del Tribunale federale 9C_839/2017 del 24 aprile 2018 consid. 4.2; cfr. anche le sentenze TAF F-2250/2017 del 21 giugno 2018 consid. 2.3 e F-6843/2016 del 14 maggio 2018 consid. 2, con i relativi riferimenti giurisprudenziali). Pertanto, in concreto, lo stato di fatto pertinente per dirimere il litigio è quello che sussisteva tra il 15 aprile (data della richiesta di prestazioni mensili) ed il 5 giugno 2019 (data della decisione impugnata).

E. 2.2

Questo Tribunale è, in linea di massima, vincolato dalle conclusioni delle parti (principio dispositivo), a meno che, nell'ambito dell'oggetto del litigio, siano soddisfatte le condizioni per concedere di più ("reformatio in melius") o di meno ("reformatio in peius") rispetto a quanto richiesto (art. 62 cpv. 1 a 3 PA: massima dell'ufficialità; cfr. Madeleine Camprubi, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren - Kommentar, 2a ed., 2019, n. 8 ad art. 62 PA). Questo Tribunale non è invece vincolato, in nessun caso, dai motivi del ricorso (art. 62 cpv. 4 PA: principio dell'applicazione d'ufficio del diritto).

E. 3

La presente causa verte sul rifiuto del DFAE di versare alla ricorrente una prestazione assistenziale di EUR 877.60 al mese per il periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2020 (un anno).

E. 4.1

La Confederazione concede l'aiuto sociale agli Svizzeri all'estero, ossia ai cittadini svizzeri non domiciliati in Svizzera e iscritti al registro degli Svizzeri all'estero, che vivono in stato d'indigenza, alle condizioni previste dalla legge (artt. 3 lett. a e 22 LSEst). L'aiuto sociale è concesso soltanto agli Svizzeri all'estero che non possono provvedere sufficientemente alla loro sussistenza con mezzi propri, con contributi privati o con aiuti dello Stato ospite (art. 24 LSEst [sussidiarietà]). Il genere e l'entità dell'aiuto sociale sono determinati secondo le condizioni particolari dello Stato ospite, tenendo conto dei bisogni vitali di uno Svizzero che vi risiede (art. 27 cpv. 1 LSEst). La persona indigente può essere invitata a rimpatriare se tale provvedimento è nel suo interesse o in quello della sua famiglia; in questo caso la Confederazione non versa o cessa di versare prestazioni di aiuto sociale all'estero. La Confederazione assume le spese di rimpatrio; può assumere tali spese anche se l'indigente decide spontaneamente di rimpatriare (art. 30 cpv. 1 e 2 LSEst). Le prestazioni di aiuto sociale devono essere restituite se il beneficiario non ha più bisogno dell'aiuto sociale e se è garantito un adeguato sostentamento per sé e per la sua famiglia (art. 35 cpv. 1 LSEst). Il Consiglio federale emana le disposizioni di esecuzione della LSEst (art. 63 cpv. 2 LSEst).

E. 4.2

Secondo l'ordinanza del Consiglio federale concernente persone e istituzioni svizzere all'estero del 7 ottobre 2015 (ordinanza sugli Svizzeri all'estero/OSEst, RS 195.11), in vigore dal 1° novembre 2015 e, quindi, applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie (cfr. consid. P), le prestazioni di aiuto sociale all'estero sono concesse periodicamente (prestazioni periodiche) o una sola volta (prestazioni uniche). Le prestazioni periodiche sono versate al massimo per un anno; possono essere rinnovate (art. 18 cpv. 1 e 2 OSEst). Il

richiedente ha diritto a prestazioni periodiche se: a) le sue spese computabili sono superiori ai redditi computabili; b) il suo patrimonio liquidabile è stato utilizzato ad eccezione dell'importo non computabile del patrimonio; e c) la sua permanenza nello Stato ospite è giustificata alla luce dell'insieme delle circostanze, segnatamente se: 1) risiede da diversi anni in tale Stato, 2) molto probabilmente acquisirà in un futuro prossimo l'indipendenza economica in tale Stato, o 3) dimostra che per gli stretti legami familiari o di altro tipo non si può ragionevolmente pretendere da lui il rimpatrio (art. 19 cpv. 1 OSEst). È irrilevante sapere se i costi delle prestazioni siano inferiori all'estero o in Svizzera (art. 19 cpv. 2 OSEst). Il richiedente ha diritto a una prestazione unica se: a) i suoi redditi computabili, una volta dedotte le spese computabili, non bastano per far fronte a una spesa unica necessaria al suo sostentamento; e b) non è disponibile un patrimonio liquidabile superiore all'importo non computabile (art. 20 cpv. 1 OSEst). Le prestazioni uniche e periodiche sono cumulabili (art. 20 cpv. 2 OSEst). Alla richiesta di prestazione unica deve essere allegato anche un preventivo dei costi (art. 30 cpv. 3 OSEst).

E. 4.3

L'aiuto sociale può essere rifiutato o revocato (in tedesco: "kann verweigert oder entzogen werden"; in francese: "peut être refusée ou supprimée") se il richiedente: a) ha leso gravemente interessi pubblici svizzeri; b) ottiene o tenta di ottenere prestazioni di aiuto sociale facendo scientemente dichiarazioni inesatte o incomplete; c) si rifiuta di informare gli organi di aiuto sociale sulla sua situazione personale o di autorizzarli a raccogliere informazioni; d) non adempie le condizioni o gli oneri impostigli, oppure non notifica le modificazioni essenziali della sua situazione; e) non fa manifestamente quanto si potrebbe ragionevolmente esigere per migliorare la propria situazione; f) utilizza abusivamente le prestazioni di aiuto sociale (art. 26 LSEst [motivi di esclusione]). Il richiedente deve: a) compilare e firmare i documenti forniti dalla Direzione consolare (DC) del DFAE; b) fornire informazioni veritiere e complete sulla sua situazione e su quella dei membri della sua economia domestica; c) documentare per quanto possibile le sue affermazioni; d) far valere obblighi di assistenza e mantenimento nonché pretese nei confronti di terzi; e) segnalare senza indugio alla rappresentanza cambiamenti rilevanti della sua situazione. Se necessario, la DC o la rappresentanza assistono il richiedente nell'espletamento delle formalità per far valere obblighi di assistenza e mantenimento nonché altre pretese nei confronti di terzi (art. 32 cpv. 1 e 2 OSEst [obblighi del richiedente]). Secondo le direttive sull'aiuto sociale agli Svizzeri all'estero, emanate dalla DC e in vigore dal 1° gennaio 2016 (direttive DC), "in determinate situazioni le prestazioni dell'aiuto sociale possono essere ridotte, soppresse o negate, anche se le condizioni generali (statuto di Svizzero all'estero, indigenza ecc.) sono soddisfatte. L'articolo 26 LSEst elenca in modo esaustivo i motivi di esclusione e prevede questa possibilità in particolare nel caso di abusi e di mancata collaborazione. In questo contesto si fa appello al buon senso. La decisione di interrompere o negare l'aiuto sociale deve essere presa soltanto in casi estremi. Le riduzioni di prestazioni vanno comunicate per iscritto, sotto forma di decisione impugnabile e devono essere motivate. Le persone direttamente interessate dalle riduzioni devono avere la possibilità di esprimersi prima sui fatti" (direttive DC, § 7).

E. 5

In concreto è assodato e incontestato che la ricorrente, settantottenne, è una cittadina svizzera all'estero ai sensi della LSEst, che si è trasferita nel 1956 con sua madre in Italia, dove vive tuttora, iscrivendosi nell'apposito registro (cfr. consid. A). È pure accertato e

indubbio che la ricorrente, dal 1° aprile 2002 in poi, è stata riconosciuta dal DFAE come una persona che vive(va) in stato di indigenza all'estero secondo la LSEst e OSEst, per cui ha beneficiato delle corrispondenti prestazioni assistenziali periodiche durante diciassette anni (cfr. D a P). In proposito, benché abbia ammonito la ricorrente nel 2002 che le dette prestazioni potevano esserle versate soltanto per un anno allo scopo di permetterle di raggiungere l'autonomia finanziaria, il DFAE ha continuato ad erogargliele fino al 30 aprile 2019 (cfr. consid. D e K). È il 1° agosto 2017 che la ricorrente ha informato il DFAE di avere acquisito, il 28 dicembre 1989, una casa a ... (cfr. consid. B e H). Come si può evincere dall'incarto, la ricorrente ha concluso questo negozio giuridico per il tramite di un suo amico avvocato, nominandolo "suo procuratore speciale [...] affinché in suo nome, vece e conto acquisti il bene immobile [...]" (procura speciale del 15 dicembre 1989). In proposito, diversamente da quanto sembra credere la ricorrente (cfr. consid. U), il fatto che sulle cambiali da 3 milioni di lire ciascuna figurasse, in qualità di debitore, il suo amico avvocato, pertiene alle modalità d'esecuzione del contratto secondo la procura speciale, non al passaggio di proprietà dell'immobile. In questo senso non vi sono elementi, come osservato dal DFAE in modo pertinente (cfr. consid. X), che consentano seriamente di reputare che la ricorrente abbia ricevuto la casa di ... in donazione. In relazione ai tre conti della ricorrente presso le Poste italiane (cfr. consid. I), si noti quanto segue. Il conto corrente 40537748 era conosciuto al DFAE, dato che la prestazione assistenziale mensile veniva versata sullo stesso (cfr. lista movimenti prodotta dalla ricorrente con la sua richiesta del 15.4.2019). Erano invece ignoti al DFAE, per quanto si possa giudicare dagli atti, gli altri due conti, di cui ha avuto conoscenza nella prima metà del 2018 (cfr. consid. I e K). Tuttavia, il DFAE non ha sollecitato la ricorrente a produrre i movimenti dei tre conti per gli anni passati allo scopo di avere una visione più precisa dell'evoluzione della sua situazione finanziaria. In proposito, gli importi transitati sui detti conti nel 2017 indicano comunque, con sufficiente chiarezza, che non erano suscettibili di mettere in dubbio lo stato di indigenza, ai sensi della LSEst e dell'OSEst, della ricorrente.

E. 6

Ciò posto, si tratta ora di verificare se il fatto di avere sottaciuto al DFAE di essere proprietaria della casa di ... giustifichi il rifiuto di versare alla ricorrente la prestazione assistenziale mensile di EUR 877.60 per il periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2020.

E. 6.1

Innanzitutto si deve rilevare che il DFAE non ha sentito la ricorrente prima di emanare la decisione impugnata, come prevede l'art. 30 cpv. 1 PA (audizione preliminare) e come è ben ricordato nelle direttive DC (cfr. consid. 4.3), comunicandole la sua intenzione di rifiutarle la prestazione periodica richiesta e fissandole un termine per esprimersi in proposito. La questione delle eventuali conseguenze di questo fatto può comunque, in fin dei conti, rimanere in sospeso. In effetti, nella sua decisione del 17 maggio 2018, con cui ha concesso la prestazione periodica 2018 - 2019, il DFAE, dopo avere constatato che "omettendo di comunicarci il fatto che, dal 1990, Lei possiede un appartamento di Sua proprietà, è evidente che non ha ottemperato ai Suoi obblighi. Lo stesso vale anche per i conti bancari non dichiarati", ha invitato la ricorrente "ad adempiere in futuro ai suoi obblighi. In caso contrario, potremmo doverle rifiutare, ridurre o revocare le prestazioni di aiuto sociale" (cfr. consid. K). Detto altrimenti, questo significa che le due omissioni rimproverate alla ricorrente non sono state ritenute sufficienti dal DFAE, con cognizione di causa, per rifiutarle la prestazione periodica 2018 - 2019. Il DFAE non può dunque invocare

un anno più tardi, a parità di condizioni, le stesse omissioni "perdonate" per rifiutare la prestazione periodica 2019 - 2020, considerato che gli "organi dello Stato [...] agiscono secondo il principio della buona fede" e che "ognuno ha diritto d'essere trattato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato" (art. 5 cpv. 3 [Stato di diritto] e art. 9 [Protezione dall'arbitrio e tutela della buona fede] della Costituzione federale [Cost., RS 101]). Stando così le cose, ai fini della presente procedura, questo Tribunale può limitarsi, qui di seguito, ad appurare se la ricorrente abbia o non abbia infranto il monito pro futuro, i.e. per il periodo 2019 - 2020, indirizzatole dal DFAE con la decisione del 17 maggio 2018.

E. 6.2

Ora, alla luce dei numerosi messaggi elettronici che si sono scambiati l'ASR e la ricorrente, riprodotti essenzialmente nel raccoglitore "Akten 16-20", gli obblighi concreti di quest'ultima consistevano nel far avanzare e, se possibile, nel concludere la vendita della sua casa a ..., come pure nel richiedere allo Stato italiano la cosiddetta pensione di cittadinanza. Rispetto al primo obbligo, l'ASR ha dato il suo beneplacito alla vendita della casa l'11 febbraio 2019, rallegrandosi, il 19 marzo successivo, che "pian pianino si sta procedendo alla vendita", anche confortata dalle precisazioni del proprio legale italiano (cfr. consid. L e N). Vista la tempistica nel settore immobiliare in generale, e le peculiarità della fattispecie ambientata in Italia, non sorprende che la ricorrente non abbia potuto vendere la sua casa a ... nel corso della prima metà del 2019. Sorprende invece il fatto che l'ASR non abbia preso la faccenda in mano, per il tramite del suo legale italiano, velocizzando la procedura, senza farla dipendere interamente dalla ricorrente che, come artista-pittrice in età già avanzata e con problemi di salute, aveva (ha) di sicuro bisogno di aiuto "nell'espletamento delle formalità" per vendere la sua casa (cfr. art. 32 cpv. 2 OSEst per analogia [consid. 4.3]). Tanto più che il ricavato della vendita, come puntualizzato dallo stesso DFAE, avrebbe permesso (e permetterà) alla ricorrente di "migliorare la propria situazione finanziaria e per un certo periodo [di] non dipendere dall'aiuto sociale della Confederazione" (cfr. consid. Q). Riguardo al secondo obbligo, non si può non osservare che il decreto legge n. 4 del 2019 relativo al reddito e alla pensione di cittadinanza è entrato in vigore il 1° aprile 2019 (cfr. consid. O). Ora, l'ASR ha invitato la ricorrente ad inoltrare i documenti finanziari per la richiesta di sussidio relativa al periodo 2019 - 2020 entro il 15 aprile 2019, ciò che la ricorrente ha fatto tempestivamente (cfr. consid. M e P). Alla luce di queste circostanze temporali non si può di certo rimproverare alla ricorrente di non essere riuscita a presentare la richiesta di pensione di cittadinanza italiana e, soprattutto, ad ottenere una risposta positiva, come fa invece il DFAE nella decisione impugnata (cfr. consid. Q), prima del 15 aprile 2019. Tanto più che, anche in questo rispetto, l'ASR non ha fornito alcuna assistenza alla ricorrente per districarsi nella corrispondente procedura (cfr. art. 32 cpv. 2 OSEst [consid. 4.3]). A questo proposito si deve aggiungere che l'ASR ha dato l'impressione, nel corso dei numerosi scambi di messaggi elettronici con la ricorrente, di essere convinta che quest'ultima avesse diritto alla pensione di cittadinanza italiana, senza tuttavia fornire alcun elemento concreto, relativo alla normativa in questione, a supporto della sua convinzione. Comunque sia, per finire, la ricorrente ha inoltrato la richiesta allo Stato italiano che l'ha però respinta (cfr. consid. U). Di conseguenza, la ricorrente non ha disatteso gli obblighi da cui il DFAE ha fatto dipendere l'erogazione della prestazione assistenziale periodica di EUR 877.60 per il periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2020.

E. 6.3

È ancora opportuno ricordare che, secondo le direttive DC, "le prestazioni dell'aiuto sociale possono essere ridotte, soppresse o negate, anche se le condizioni generali [...] sono soddisfatte [...]. La decisione di interrompere o negare l'aiuto sociale deve essere presa soltanto in casi estremi" (cfr. consid. 4.3). Ora, nella decisione impugnata, il DFAE non rende intelligibili i motivi per i quali ha, in modo implicito, qualificato il caso della ricorrente, alla luce delle circostanze vigenti tra il 15 aprile e il 5 giugno 2019 (cfr. consid. 2.1), come estremo. Se bisogna interpretare la nozione di "caso estremo" in una prospettiva finanziaria, conviene puntualizzare che il valore di stima netto della casa a ... è pari a EUR 25'000.-, dal quale bisogna però detrarre le spese di notaio, per cui si può ammettere che la ricorrente, se l'avesse venduta in passato, non avrebbe necessitato del sussidio, a parità di condizioni, per circa due anni (cfr. gli importi medi del sussidio versatole negli anni scorsi [consid. D, E, G, K e L]). Questo significa che, una volta che la casa sarà stata finalmente venduta, la ricorrente potrà vivere per un determinato periodo senza dover richiedere il sussidio che la Confederazione garantisce, se i presupposti legali sono adempiuti, agli Svizzeri che vivono all'estero in stato di indigenza. In altre parole, la ricorrente utilizzerà questo suo patrimonio liquidato al posto di percepire prestazioni assistenziali (cfr. art. 19 cpv. 2 lett. b OSEst [consid. 4.2]). In questa maniera verrà rimediato all'omissione da lei commessa, cosicché, dal profilo finanziario, la fattispecie può difficilmente configurare un caso estremo ai sensi delle direttive DC. Si può invece ipotizzare che, se si fosse trattato di un immobile dal valore di stima di EUR 250'000.-, si sarebbe stati in presenza di un caso estremo che avrebbe potuto giustificare il rifiuto dell'aiuto sociale.

E. 7

In conclusione, negando alla ricorrente la prestazione assistenziale mensile di EUR 877.60 per il periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2020, il DFAE ha violato il diritto federale (cfr. art. 49 PA). In accordo con le considerazioni sopraesposte, il ricorso deve essere accolto e la decisione impugnata annullata, per cui è riconosciuto il diritto della ricorrente a percepire la prestazione assistenziale mensile di EUR 877.60 dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2020, con interessi moratori del 5% sull'intero ammontare della prestazione dovuta.

E. 8.1

Le spese processuali sono di regola messe a carico della parte soccombente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Esse comprendono la tassa di giustizia e i disborsi (art. 1 cpv. 1 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]); la tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (artt. 63 cpv. 4bis PA e 2 cpv. 1 TS-TAF). In concreto, visto l'esito della causa, non si prelevano spese processuali.

E. 8.2

Considerato che il ricorso è ammesso, la ricorrente, rappresentata da due avvocati, ha diritto a un'indennità per le spese necessarie derivanti dalla causa (spese ripetibili: art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Dato che la ricorrente non ha presentato alcuna nota d'onorario, l'indennità deve essere fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF). Ora, alla luce del fatto che gli avvocati della ricorrente si sono limitati ad inoltrare un ricorso di due pagine e mezzo, e che in seguito non hanno più presentato alcuno scritto, la ricorrente avendo comunicato esclusivamente con il DFAE tramite messaggia

elettronica, è appropriato attribuirle un'indennità per spese ripetibili di fr. 400.- (onorario e spese d'avvocato).

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