

# **BVGer F-4630/2019 vom 26. Januar 2022**

Bundesverwaltungsgericht, 2022-01-26, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_F-4630\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-4630_2019)

FR: TAF F-4630/2019 du 26 janvier 2022

IT: TAF F-4630/2019 del 26 gennaio 2022

## **Regeste**

UE/AELS

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

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), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, salvo nei casi previsti all'art. 32 LTAF. La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento del 10 luglio 2019, che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso. Dato che si tratta di una decisione in materia di diritto degli stranieri concernente il soggiorno in Svizzera di una persona che è cittadina di uno Stato membro dell'Unione europea, questo Tribunale è competente a giudicare la causa in quanto autorità di grado precedente al Tribunale federale (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 11 cpv. 1 e 3 ALC, nonché l'art. 83 lett. c cifra 2 a contrario della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]).

### **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). Un eventuale anticipo equivalente alle presunte spese processuali deve essere saldato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA). In concreto, la ricorrente, che è la destinataria della decisione impugnata e beneficia dell'assistenza giudiziaria, ha presentato il suo ricorso in modo tempestivo e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, per cui esso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

### **E. 2**

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), il quale 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). È determinante la situazione fattuale al

momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2), ciò che implica che questo Tribunale deve tenere conto anche dei fatti rilevanti intervenuti dopo la decisione impugnata, i cosiddetti "nova" (cfr. Benjamin Schindler, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren - Kommentar, 2a ed., 2019, n. 31 ad art. 49 PA; cfr. anche, tra le altre, la sentenza TAF F-6368/2019 del 26 ottobre 2020 consid. 5.5 con i rinvii). 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: Auer/Müller/Schindler, op. cit., 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 controversia verte sul rifiuto della SEM, per i motivi che saranno qui di seguito analizzati, di approvare la proposta dell'UMCT di concedere alla ricorrente, come cittadina dell'Unione europea, un permesso di dimora "B" UE/AELS nell'ambito del diritto di rimanere.

### **E. 4**

L'ALC è applicabile *ratione temporis*, *ratione personae* e *ratione materiae* alla fattispecie, nella misura in cui la ricorrente, in quanto cittadina italiana, è titolare dei diritti in esso consacrati (libertà di circolazione), i quali consistono nel diritto d'ingresso (art. 3 ALC e art. 1 § 1 allegato I ALC) nonché nel diritto di soggiorno per i lavoratori dipendenti (art. 4 ALC e artt. 6 a 11 allegato I ALC), per gli autonomi (art. 4 ALC e artt. 12 a 16 allegato I ALC), per i prestatori di servizi (art. 5 ALC e artt. 17 a 23 allegato I ALC) e per le persone che non esercitano un'attività economica (art. 6 ALC e art. 24 allegato I ALC).

### **E. 5**

I Cantoni sono competenti a rilasciare e rinnovare i permessi di dimora, salvo nei casi soggetti all'approvazione da parte della SEM (cfr. artt. 40 cpv. 1 e 99 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 16 dicembre 2005 [LStrI, RS 142.20], in combinato disposto con l'art. 85 cpv. 1 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 [OASA, RS 142.201], e con l'art. 28 dell'ordinanza del 22 maggio 2002 concernente la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri, tra la Svizzera e il Regno Unito e tra gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio [OLCP, RS 142.203]; cfr. anche l'ordinanza del 13 agosto 2015 del Dipartimento federale di giustizia e polizia/DFGP concernente i permessi e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri sottoposti alla procedura di approvazione [OA-DFGP, RS 142.201.1]). In particolare, è sottoposta all'approvazione della SEM, a decorrere dal 15 aprile 2018, la proroga del permesso di dimora di un cittadino di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS e dei membri della sua famiglia che hanno il diritto di rimanere in Svizzera (art. 4 lett. e OA-DFGP). La SEM può negare l'approvazione, limitarla nel tempo o vincolarla a condizioni ed oneri; essa nega l'approvazione per il primo rilascio o per la proroga di un permesso, se le condizioni d'ammissione non sono adempite (art. 86 cpv. 1 e cpv. 2 lett. a OASA). In questo senso, né la SEM né, a maggior ragione, questo Tribunale sono vincolati dalla proposta dell'UMCT del 4 dicembre 2018 (cfr. consid. L), e possono dunque discostarsi dall'apprezzamento della situazione effettuato dall'autorità

cantonale (cfr. la sentenza TAF F-1628/2019 del 14 ottobre 2019 consid. 4.2).

### **E. 6.1**

A favore dei cittadini degli Stati membri della Comunità europea e della Svizzera, l'ALC si prefigge di conferire, in particolare, il diritto di soggiorno alle persone che svolgono, sul territorio delle parti contraenti, un'attività economica dipendente, e il diritto di rimanervi alle persone che hanno cessato la propria attività economica dipendente (cfr. art. 1 lett. a ALC in combinato disposto con gli artt. 4 e 6 Allegato I ALC). Il diritto di soggiorno e di accesso a un'attività economica è garantito, fatte salve le disposizioni dell'art. 10 ALC (disposizioni transitorie ed evoluzione dell'Accordo), e in conformità alle disposizioni dell'Allegato I (art. 4 ALC). In accordo con l'Allegato I, le parti contraenti disciplinano in particolare il diritto di rimanere sul territorio di una parte contraente dopo che la persona interessata ha cessato la propria attività economica (art. 7 lett. c ALC).

### **E. 6.2**

Nella misura in cui l'applicazione dell'ALC implica nozioni di diritto comunitario, si tiene conto della giurisprudenza pertinente della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE; dal 1° dicembre 2009, la Corte di giustizia dell'Unione europea [CGUE]) precedente la data della sua firma, avvenuta il 21 giugno 1999 (cfr. Atto finale ALC). La giurisprudenza della Corte successiva alla firma dell'ALC è comunicata alla Svizzera. Per garantire il corretto funzionamento dell'ALC, il Comitato misto (cfr. art. 14 ALC) determina, su richiesta di una delle parti contraenti, le implicazioni di tale giurisprudenza (art. 16 par. 2 ALC).

### **E. 6.3**

L'art. 6 Allegato I ALC prevede che il lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente (lavoratore dipendente) 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 della durata di almeno cinque anni a decorrere dalla data del rilascio, automaticamente rinnovabile per almeno cinque anni. In occasione del primo rinnovo, la validità della carta di soggiorno può essere limitata, per un periodo non inferiore ad un anno, qualora il possessore si trovi in una situazione di disoccupazione involontaria da oltre dodici mesi consecutivi (par. 1). La carta di soggiorno in corso di validità non può essere ritirata al lavoratore per il solo fatto che non è più occupato, quando lo stato di disoccupazione dipenda da una incapacità temporanea di lavoro dovuta a malattia o a infortunio, oppure quando si tratti di disoccupazione involontaria debitamente constatata dall'ufficio del lavoro competente (par. 6).

### **E. 6.4**

Secondo l'art. 4 Allegato I ALC, i cittadini di una parte contraente e i membri della loro famiglia hanno il diritto di rimanere sul territorio di un'altra parte contraente dopo aver cessato la propria attività economica (par. 1). Conformemente all'articolo 16 ALC, si fa riferimento al regolamento (CEE) n. 1251/70 e alla direttiva 75/34/CEE, nel loro tenore al momento della firma dell'ALC (par. 2). In virtù dell'art. 2 par. 1 lett. b del regolamento 1251/70, ha diritto di rimanere a titolo permanente nel territorio di uno Stato membro il lavoratore che, essendo residente senza interruzione nel territorio di tale Stato da più di due anni, cessa di esercitarvi un'attività subordinata a seguito d'inabilità permanente al lavoro. Se tale inabilità è dovuta ad infortunio sul lavoro o malattia professionale che diano diritto ad una pensione interamente o parzialmente a carico di un'istituzione di tale Stato, non è

prescritta alcuna condizione di durata della residenza. L'art. 4 par. 2 del regolamento precisa che i periodi di disoccupazione involontaria debitamente accertati dal competente ufficio del lavoro e le assenze per malattia o infortunio sono considerati periodi di occupazione ai sensi dell'art. 2 par. 1 del regolamento.

### **E. 6.5**

In virtù del principio di parità di trattamento, formulato all'art. 9 Allegato I ALC, il lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente non può ricevere sul territorio dell'altra parte contraente, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello riservato ai lavoratori dipendenti nazionali per quanto riguarda le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato (par. 1). Il lavoratore dipendente e i membri della sua famiglia [...] godono degli stessi vantaggi fiscali e sociali dei lavoratori dipendenti nazionali e dei membri delle loro famiglie (par. 2). Al riguardo è utile sottolineare, per scrupolo di chiarezza, che "mentre i cittadini degli Stati membri che si spostano per cercare un impiego beneficiano del principio della parità di trattamento solo per l'accesso al lavoro, quelli che hanno già avuto accesso al mercato del lavoro possono pretendere, [...], gli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali" (sentenza CGCE Collins, C-138/02, del 23 marzo 2004, punto 31).

### **E. 6.6**

L'ALC, in quanto trattato internazionale, deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai suoi termini nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo (art. 31 cpv. 1 della Convenzione di Vienna sui diritti dei trattati del 23 maggio 1969 [CVDT, RS 0.111], valida per la Svizzera dal 6 giugno 1990). Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende essenzialmente il testo, il preambolo e gli allegati (art. 31 cpv. 2 CVDT). Oltre che del contesto, si tiene anche conto, in particolare, di ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato (art. 31 cpv. 3 CVDT). Nell'ottica di un'interpretazione teleologica dell'ALC è d'ausilio il principio del cosiddetto "effet utile" ("Effektivitätsgrundsatz"), sviluppato dalla CGCE/CGUE affinché le norme europee applicabili, soprattutto quelle del diritto primario, esplicino piena efficacia in conformità con il loro oggetto e il loro scopo (cfr., per es., le sentenze CGCE del 6 ottobre 1981, Broekmeulen, C-246/80, § 16, e del 17 settembre 2002, Muñoz, C-253/00, § 28, nonché, per analogia, la sentenza del Tribunale federale 2C\_743/2017 del 15 gennaio 2018 consid. 4.2, e DTAF 2019 VII/3; cfr. anche Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, *Die Europäische Union - Europarecht und Politik*, 13a ed., 2019, § 9 nn. 18 e 19).

### **E. 7**

La nozione di lavoratore/lavoratrice ai sensi del diritto comunitario ha una portata autonoma rispetto al diritto degli Stati membri e, pertanto, la sua caratterizzazione non può dipendere da considerazioni nazionali (cfr., in particolare, le sentenze del Tribunale federale 2C\_289/2017 del 4 dicembre 2017 consid. 4.2 e 2C\_1061/2013 del 14 luglio 2015 consid. 4.2; cfr. anche la sentenza TAF F-3168/2015 del 6 agosto 2018 consid. 5.5; cfr. Gregor T. Chatton, *Die Arbeitnehmereigenschaft gemäss Freizügigkeitsabkommen - eine Bestandaufnahme*, in: *Migrationsrecht in der Europäischen Union und im Verhältnis Schweiz - EU* [Alberto Achermann/Astrid Epiney/Raffael Gnädiger {ed.}], nonché Christine Kaddous/Diane Grisel, *Libre circulation des personnes et des services*, 2012,

pagg. 187 a 248).

### **E. 7.1**

In conformità ad una giurisprudenza costante della CGCE/CGUE, l'acquisizione dello status di lavoratore/lavoratrice nell'ambito della libera circolazione implica, parallelamente alla prestazione da fornire, "l'esistenza degli elementi costitutivi di un qualsiasi rapporto di lavoro subordinato, ovverosia il rapporto di subordinazione e la corresponsione di una retribuzione" (sentenza Raccanelli, C-94/07, del 17 luglio 2008, punto 34; cfr. DTF 141 II 1 consid. 2.2.3). La nozione di lavoratore "non deve essere interpretata restrittivamente. Deve essere qualificato come lavoratore una persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali e accessorie" (sentenza Neidel, C-337/10, del 3 maggio 2012, punto 23). In quest'ottica, la CGCE/CGUE ha evidenziato che "le norme relative alla libera circolazione dei lavoratori riguardano anche coloro che svolgono o che intendono svolgere soltanto un'attività subordinata a orario ridotto e che percepiscono o percepirebbero, per questo motivo, solo una retribuzione inferiore a quella minima garantita nel settore considerato", ribadendo però che "mentre il lavoro ad orario ridotto non è escluso dalla sfera d'applicazione delle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori [...] dette norme garantiscono solo la libera circolazione di coloro che esercitano o intendono esercitare un'attività economica" (sentenza Levin, C-53/81, del 23 marzo 1982, punti 16 e 17; cfr. DTF 141 II 1 consid. 2.2.4).

### **E. 7.2**

Per verificare il carattere reale ed effettivo, dunque economico, dell'attività lavorativa svolta, è necessario "fondarsi su criteri obiettivi e valutare nel loro complesso tutte le circostanze del caso di specie, riguardanti la natura sia delle attività interessate sia del rapporto di lavoro di cui trattasi" (sentenza Ninni-Orasche, C-417/01, del 6 novembre 2003, punto 27). Così, è lecito "tener conto del carattere irregolare e della durata limitata delle prestazioni effettivamente compiute nell'ambito di un contratto di lavoro saltuario", per cui "un numero assai esiguo di ore può costituire un indice del fatto che le attività esercitate sono meramente marginali ed accessorie" (sentenza Raulin, C-357/89, del 26 febbraio 1992, punto 14). Cionondimeno, "il fatto che il reddito del lavoratore non sia sufficiente per soddisfare tutte le sue necessità non può privare l'interessato della qualifica di persona attiva [...] un'attività dipendente che produca un reddito inferiore al minimo vitale o la cui durata normale non superi nemmeno le dieci ore settimanali non impedisce di qualificare chi la svolge come lavoratore [...] indipendentemente dal livello limitato della retribuzione ottenuta da un'attività professionale e dal numero di ore ad essa dedicate, non si può escludere che detta attività, alla luce di una valutazione complessiva del rapporto di lavoro in questione, possa essere considerata [...] come reale ed effettiva e, quindi, idonea a conferire a chi la esercita lo status di lavoratore" (sentenza Genc, C-14/09, del 4 febbraio 2010, punti 25 e 26). Per contro, non hanno un carattere economico, e non sono quindi reali ed effettive, quelle attività che "rappresentano solo uno strumento per la rieducazione o il reinserimento degli interessati", laddove "il lavoro retribuito, modellato sulle capacità fisiche e psichiche del singolo, ha come finalità il recupero, in tempi più o meno lunghi, della capacità di occupare un posto di lavoro ordinario o l'accesso ad un'esistenza il più possibile normale" (sentenza Bettray, C-344/87, del 13 maggio 1989, punto 17). In questo quadro, "la natura giuridica sui generis del rapporto di lavoro riguardo al diritto nazionale, come del resto la produttività più o meno elevata dell'interessato o l'origine delle risorse per

la retribuzione o anche il livello limitato di quest'ultima non possono avere alcuna conseguenza sulla qualità di lavoratore ai sensi del diritto comunitario" (sentenza Trojani, C-456/02, del 7 settembre 2004, punto 16; cfr. la sentenza del Tribunale federale 2C\_761/2015 del 21 aprile 2016 consid. 4.2.1).

### **E. 8.1**

In accordo con l'art. 22 OLCP, ai cittadini dell'UE e dell'AELS o ai loro familiari che possono prevalersi di un diritto di rimanere in Svizzera giusta le disposizioni dell'ALC o della Convenzione AELS, è rilasciato un permesso di dimora UE/AELS. Secondo le "Istruzioni OLCP" (I-OLCP) della SEM, "il diritto di rimanere è volto a garantire l'ulteriore permanenza nello Stato di residenza dopo la fine dell'attività lucrativa [...]. I beneficiari del diritto di rimanere continuano a fruire dei diritti acquisiti in qualità di lavoratori (mantenimento del diritto alla parità di trattamento con gli indigeni), anche se non beneficiano più dello statuto di lavoratori. Il diritto di rimanere sussiste, di principio, indipendentemente dal fatto che l'interessato percepisca o no un eventuale contributo sociale o eventuali prestazioni complementari. Esso si estende anche ai familiari, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Le persone che non hanno mai svolto un'attività lucrativa nello Stato di residenza non possono avvalersi del diritto di rimanere. Possono avvalersi del diritto di rimanere soltanto i cittadini UE/AELS che hanno esercitato un'attività lucrativa in Svizzera nel quadro dell'ALC e che hanno quindi beneficiato dei diritti conferiti ai lavoratori secondo tale Accordo" (I-OLCP del gennaio 2021, punto 10.3.1, reperibili all'indirizzo elettronico seguente:

<https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/fza.html>).

### **E. 8.2**

L'art. 23 cpv. 1 OLCP prevede, in particolare, che i permessi di dimora UE/AELS possono essere revocati o non essere prorogati se non sono più adempite le condizioni per il loro rilascio. In proposito, il Tribunale federale ha precisato che il rifiuto o la revoca di un permesso di dimora possono essere pronunciati quando la persona interessata non gode più dello status di lavoratore, ossia (1) se è disoccupata per propria scelta ("freiwillig arbeitslos"), (2) se si può inferire dal suo comportamento che non ha più nessuna prospettiva reale ("keinerlei ernsthafte Aussichten") di ritrovare un altro lavoro entro un termine ragionevole ("in absehbarer Zeit"), oppure (3) se il suo comportamento in generale deve essere qualificato come abusivo ("ihr Verhalten gesamthaft als rechtsmissbräuchlich bezeichnet werden muss"), in particolare se ha ottenuto l'autorizzazione in base ad un lavoro fittivo o di corta durata ("fiktive bzw. zeitlich kurze Erwerbstätigkeit") al solo scopo di beneficiare di migliori prestazioni sociali nello Stato membro in questione (DTF 141 II 1 consid. 2.2.1 con i riferimenti).

### **E. 8.3**

A questo punto è ancora indispensabile, alla luce delle peculiarità della fattispecie, rivolgere l'attenzione alla nozione di "inabilità permanente al lavoro" (art. 2 par. 1 lett. b del regolamento 1251/70 [consid. 6.4]), come condizione essenziale del diritto di rimanere ai sensi dell'ALC. In proposito, il Tribunale federale ha considerato, in una sentenza a cinque giudici del 2019, che "l'espressione - inabilità permanente al lavoro - non si riferisce unicamente all'ambito professionale tradizionale, ma include anche le attività che possono ragionevolmente essere pretese dal lavoratore. Non vi è pertanto alcun diritto di rimanere se nessun motivo di salute impedisce al lavoratore cittadino di una parte contraente di svolgere

un'attività adatta" (DTF 146 II 89 consid. 4 [regesto italiano]). Peraltro, in una sentenza successiva, pure a cinque giudici, il Tribunale federale ha precisato, con riferimento alla DTF 146 II 89, che lo stesso vale, in linea di principio, "wenn dem betroffenen Ausländer aufgrund einer Teilinvalidität nur noch eine Teilzeittätigkeit in einem alternativen Berufsfeld offen steht; eine solche Möglichkeit muss grundsätzlich ausgeschöpft werden" (sentenza del Tribunale federale 2C\_108/2020 del 10 luglio 2020 consid. 4.3.4). Il Tribunale federale è giunto a questa conclusione dopo avere constatato che, fino ad oggi, la CGCE/CGUE non si sarebbe pronunciata sulla questione (sentenza del Tribunale federale 2C\_108/2020 consid. 4.3.2).

## **E. 9**

Cittadina italiana a cui si applica l'ALC, la ricorrente ha lavorato in Svizzera, dove ha maturato il diritto ad una rendita d'invalidità, di grado variante col tempo (intera,  $\frac{3}{4}$  e  $\frac{1}{4}$ ), con prestazioni complementari (cfr. consid. B, D, I e J). Considerato tuttavia che la SEM sostiene, in particolare, che "al momento del sopraggiungere dell'incapacità, non risulta che [la ricorrente] fosse una lavoratrice ai sensi dell'ALC", e che, essendo "ancora abile al lavoro in buona parte (40%)", è "lecito attendersi che la stessa acquisisca/mantenga la qualità di lavoratrice, adoperandosi per trovare un'attività lucrativa per il tasso cui è abile al lavoro" (cfr. consid. M e O), si tratta di determinare se la ricorrente rientri o meno nella categoria di lavoratrice come intesa dal diritto comunitario, ossia se ha mai avuto, e mantenuto, o riacquisito questa qualità. In relazione alle condizioni che fondano il diritto di rimanere, occorre subito rilevare che la ricorrente risiede in Svizzera, senza interruzioni, da più di due anni (cfr. art. 2 par. 1 lett. b del regolamento 1251/70 [consid. 6.4]).

### **E. 9.1**

Dagli atti si evince che la ricorrente ha lavorato in Ticino da marzo a dicembre 2004 (dieci mesi) presso un privato, realizzando un reddito totale di fr. 19'932.-, ossia fr. 1'993.20 al mese (cfr. consid. A e B; incarto SEM, pag. 156). In questo modo, la ricorrente ha acquisito lo status di lavoratrice ai sensi del diritto europeo, come ammette del resto la SEM (cfr. decisione impugnata, pag. 6).

### **E. 9.2**

Da luglio a dicembre 2005 (sei mesi), la ricorrente è stata attiva presso l'O.\_\_\_\_\_, ("stagiaire"), totalizzando un reddito di fr. 6'527.-, ovvero fr. 1'088.- mensili circa (cfr. incarto SEM, pag. 156). Nel corso del 2006, la ricorrente ha continuato a lavorare come stagista presso l'O.\_\_\_\_\_, guadagnando fr. 16'099.-, ed ha pure svolto un'attività, non meglio precisata, per sua sorella, remunerata con fr. 726.-, cosicché ha totalizzato un reddito di fr. 16'825.-, vale a dire fr. 1'402.- circa al mese (cfr. incarto SEM, pag. 156). Durante il 2007, la ricorrente ha proseguito l'attività di stagista presso l'O.\_\_\_\_\_, realizzando un reddito complessivo di fr. 15'666.-, e il lavoro per sua sorella, guadagnando fr. 2'860.-, dimodoché le sue entrate sono ammontate a fr. 18'526.-, ossia fr. 1'544.- circa al mese (cfr. incarto SEM, pag. 156). Nel 2008, la ricorrente è rimasta attiva come stagista presso l'O.\_\_\_\_\_, totalizzando un reddito di fr. 13'296.-, ed ha incassato da sua sorella fr. 4'800.-, per cui ha beneficiato di un guadagno complessivo di fr. 18'096.-, ovvero fr. 1'508.- al mese (cfr. incarto SEM, pag. 156). Nel 2009, la ricorrente ha portato a termine la sua attività di stagista presso l'O.\_\_\_\_\_, realizzando un reddito di fr. 10'592.- (gennaio - agosto), ha ottenuto una remunerazione di fr. 4'752.- da sua sorella (gennaio - novembre), ed ha percepito indennità giornaliera contro la disoccupazione per un totale di fr. 4'876.-

(ottobre - dicembre), cosicché il suo ricavato ha raggiunto fr. 20'220.-, corrispondenti a fr. 1'685.- al mese (cfr. incarto SEM, pag. 156). Poi, da gennaio ad agosto 2010, la ricorrente ha continuato a percepire l'indennità giornaliera contro la disoccupazione per un importo complessivo di fr. 17'068.-, e, per l'intero anno, le è pure stata contabilizzata una remunerazione di fr. 4'752.- da parte di sua sorella, totalizzando un reddito di fr. 21'820.- (cfr. incarto SEM, pag. 156). Siccome, sul piano medico, è stata riconosciuta inabile al lavoro, in modo completo e per un periodo indeterminato, il 9 agosto 2010 (cfr. consid. C), la ricorrente ha beneficiato dell'ultima indennità giornaliera contro la disoccupazione nell'agosto 2010.

### **E. 9.3**

In base a questi dati è ora necessario stabilire se la ricorrente ha mantenuto, fino all'8 agosto 2010, lo status di lavoratrice acquisito nel 2004, oppure se l'ha perso, come sostiene la SEM. La SEM argomenta, in sostanza, che "né il periodo di pratica [presso l'O. \_\_\_\_\_] né l'apprendistato (in quanto situazione intimamente connessa alla formazione professionale) permettono di considerare l'interessata una lavoratrice ai sensi dell'ALC", tanto più che era "iscritta in disoccupazione da ottobre 2009" (cfr. decisione impugnata, pag. 6). In proposito bisogna rilevare, innanzitutto, che non si può presumere, sulla base degli atti disponibili, che il lavoro di "stagiaire" della ricorrente fosse finalizzato a formarla nel campo socio-sanitario. Infatti, la ricorrente è stata assunta, "in sostituzione della signora [...] in congedo maternità", con un tasso d'occupazione di quaranta ore settimanali e senza che fossero previste misure di formazione parallele al lavoro vero e proprio (cfr. incarto SEM, pagg. 47 e 50). Inoltre, nonostante il titolo del contratto "Stage probatorio" non sia mai stato modificato con il passare del tempo, la ricorrente ha lavorato per l'O. \_\_\_\_\_ sei mesi nel 2005, dodici mesi nel 2006, dodici mesi nel 2007, dodici mesi nel 2008 e ancora otto mesi nel 2009 (cfr. incarto SEM, pagg 47, 50, 57 e 156), ossia quattro anni e due mesi in totale, ciò che tende a mostrare che si è trattato di un'attività economica a tutti gli effetti, non marginale e accessoria, come intesa dal diritto europeo, tanto più che la nozione di lavoratore/lavoratrice non deve essere interpretata restrittivamente. In quest'ottica, che implica una valutazione complessiva del rapporto di lavoro con l'O. \_\_\_\_\_, che il medesimo presentasse una "natura giuridica sui generis", e che la remunerazione fosse di "livello limitato", sono elementi che non hanno "alcuna conseguenza sulla qualità di lavoratore ai sensi del diritto comunitario" (cfr. consid. 7). Stando così le cose, è assodato che la ricorrente, il 9 agosto 2010, ha "cessato la propria attività economica", secondo i termini dell'art. 4 par. 1 Allegato I ALC, e questo "a seguito di un'inabilità permanente al lavoro", come recita l'art. 2 par. 1 lett. b del regolamento 1251/70 (cfr. consid. 6.4). In proposito, poco importa che l'IAS abbia fatto decorrere l'incapacità lavorativa completa della ricorrente dal 1° maggio 2010, da cui il diritto alla rendita intera d'invalidità a partire dal 1° maggio 2011 (cfr. consid. D [art. 28 cpv. 1 lett. b e c LAI]), considerato che la ricorrente, già in quel periodo, percepiva l'indennità giornaliera contro la disoccupazione (cfr. incarto SEM, pag. 156). Questo significa che il suo status di lavoratrice si è protratto fino all'agosto 2010, tenuto conto che, secondo l'art. 4 par. 2 del regolamento 1251/70, i periodi di disoccupazione ufficiali contano come periodi di occupazione (cfr. consid. 6.4). Altrimenti detto, siccome la ricorrente ha cessato la sua attività economica presso l'O. \_\_\_\_\_ a fine agosto 2009, ed ha in seguito beneficiato dell'indennità giornaliera contro la disoccupazione, si deve considerare che non aveva perso lo status di lavoratrice quando si è ritrovata completamente inabile al lavoro il 9 agosto 2010. Di conseguenza, la ricorrente godeva del diritto di rimanere in conformità all'art. 4 Allegato I ALC e agli artt. 2

e 4 del regolamento 1251/70.

#### **E. 9.4**

Nel periodo successivo, ossia da settembre 2010 (primo mese dopo il percepimento dell'ultima indennità contro la disoccupazione) ad aprile 2011 (ultimo mese prima del percepimento della rendita d'invalidità), la ricorrente non ha avuto alcun reddito, se si eccettuano fr. 800.- da parte di sua sorella nei mesi di gennaio e febbraio 2011 (cfr. incarto SEM, pag. 154). Questo è dovuto al fatto che era inabile al lavoro per malattia, senza essere coperta da alcuna assicurazione contro la relativa perdita di guadagno, da cui la sua domanda di rendita d'invalidità (cfr. consid. C). Pertanto, durante questo periodo, la ricorrente non era disoccupata di propria iniziativa (malattia), e si è sottoposta agli accertamenti dell'assicurazione invalidità per determinare la sua capacità lavorativa residua, con il corrispondente grado d'invalidità, allo scopo di trovare un nuovo lavoro confacente ai suoi limiti funzionali. In questo modo, seguendo la giurisprudenza del Tribunale federale, la ricorrente non ha perso il suo status di lavoratrice durante il periodo protrattosi da settembre 2010 ad aprile 2011 (cfr. consid. 8.2).

#### **E. 9.5**

Lo stesso ragionamento di quello esposto al consid. 9.4 vale, mutatis mutandis, per il periodo iniziato il 6 giugno 2012 (trapianto di rene e pancreas), con gli accertamenti dell'assicurazione invalidità che ne sono susseguiti, durante i quali la ricorrente ha continuato a percepire i tre quarti di rendita e, nel 2014 e 2015, l'indennità giornaliera dell'assicurazione invalidità (IGAI), e ciò fino al 1° febbraio 2016 (prestazioni complementari), con un quarto di rendita d'invalidità a partire dal 1° maggio 2016 (cfr. consid. E a J; incarto SEM, pag. 154).

#### **E. 9.6**

Da quanto precede risulta che la ricorrente non mai perso il suo status di lavoratrice durante il periodo dal 1° marzo 2004 al 30 aprile 2016, ossia fino al momento in cui ha incominciato a percepire un quarto di rendita d'invalidità sulla base di un grado d'invalidità del 46% (cfr. consid. J). Tuttavia, riferendosi al periodo posteriore, la SEM nega alla ricorrente il diritto di rimanere per il motivo che, come già ricordato (cfr. consid. O e 9 ab initio), non avrebbe ancora trovato, affinché "acquisisca/mantenga la qualità di lavoratrice", un'attività lucrativa corrispondente alla sua capacità lavorativa residua del "40%" (recte: 54% [consid. J e N]).

#### **E. 9.7**

Come mostrano i documenti che compongono l'incarto, dal 1° maggio 2016 la ricorrente beneficia di un quarto di rendita d'invalidità e delle prestazioni complementari (cfr. consid. I e J). A partire da quella data e perlomeno fino al 25 luglio 2019, giorno della sottoscrizione del contratto di lavoro come "assistente di una persona bisognosa" (cfr. consid. P), la ricorrente non ha lavorato e nemmeno si è adoperata per trovare un impiego confacente al suo stato di salute (cfr. incarto SEM, pagg. 142 e 148). Stando così le cose, si deve constatare che la ricorrente ha perso il suo status di lavoratrice durante il periodo dal 1° maggio 2016 al 25 luglio 2019.

#### **E. 9.8**

Si tratta dunque di appurare se la ricorrente abbia, in un modo o nell'altro, riacquisito lo status di lavoratrice ai sensi del diritto comunitario. In proposito, richiamando la

giurisprudenza del Tribunale federale relativa alle condizioni che permettono di rifiutare il rinnovo del permesso di dimora ai richiedenti coperti dall'ALC (cfr. consid. 8.2 e 8.3), non si deve sottacere il fatto, riportato al consid. 9.7, che la ricorrente non ha cercato un impiego confacente al suo stato di salute durante il periodo dal 1° maggio 2016 all'estate 2019, accontentandosi, presumibilmente, dell'apporto finanziario garantito dalle prestazioni complementari (cfr. consid. I). Questo non significa però necessariamente che la ricorrente fosse disoccupata per propria scelta, in ragione del 54%, quando la SEM, il 10 luglio 2019, ha deciso di rifiutare di approvare la proposta dell'UMCT di rinnovarle il permesso di dimora, scaduto il 31 agosto 2013, ossia da quasi sei anni (cfr. consid. A, K, O e 9), come esposto al consid. 9.11 qui sotto. Peraltro, alla ricorrente non è mai stato rimproverato di aver adottato un comportamento abusivo per approfittare del sistema sociale svizzero. Rimane così da verificare se si possa inferire che la ricorrente, a causa della sua condotta, non avrebbe più nessuna prospettiva reale di trovare un lavoro entro un termine ragionevole, e ciò nell'ambito della sua capacità lavorativa residua del 54%, che tiene conto dei suoi limiti funzionali, così come fissati dai medici dell'assicurazione invalidità.

### **E. 9.9**

In relazione a questa questione si deve rilevare che, in seguito alla decisione della SEM del 10 luglio 2019, la ricorrente ha cominciato a cercare un tale impiego per sfruttare, a complemento del suo quarto di rendita, la sua capacità lavorativa residua. Infatti, nel corso della presente procedura, la ricorrente ha inizialmente esibito due contratti di lavoro, uno del 25 luglio 2019 e l'altro del 6 marzo 2020 (cfr. consid. P e S). Il primo contratto, poi disdetto, prevedeva un'attività di aiuto domestico per sei ore alla settimana, le quali vanno rapportate ad una capacità lavorativa di poco superiore al 50% (venti ore settimanali), per cui corrispondevano, grosso modo, ad un tasso d'occupazione del 30%. Il secondo contratto riguarda un'attività di cura a domicilio "a ore su chiamata" per "B. \_\_\_\_\_" (<https://...>), iniziata il 9 marzo 2020, con un orario settimanale non superiore a quaranta ore in media sull'arco di tre mesi e un salario di fr. 22.- all'ora, non comprensivo degli indennizzi relativi alle vacanze e alla tredicesima. Malgrado i dubbi espressi dalla SEM su questa attività (cfr. consid. T), bisogna ricordare che la CGCE ha stabilito che "le condizioni di lavoro di un lavoratore che ha stipulato un [...] (contratto di lavoro a chiamata) non escludono la considerazione del medesimo come lavoratore" ai sensi del diritto europeo (sentenza Raulin, già citata al consid. 7.2, punto 11).

### **E. 9.10**

Dai nuovi documenti esibiti il 25 agosto 2021 (cfr. consid. W), si apprende che "B. \_\_\_\_\_" ha versato alla ricorrente, nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020, ossia durante la breve durata del contratto di lavoro, dei salari mensili netti di circa fr. 1'619.- (67.47 ore), 2'035.- (77.17 ore) e 439.- (13.33 ore) rispettivamente. Ora, in considerazione della sua brevità, più ancora che del numero di ore o del tasso della loro remunerazione, questa esperienza lavorativa in sé non permette di concludere che la ricorrente abbia riacquisito lo status di lavoratrice. Per quanto concerne il lavoro come ausiliaria nei Centri di vaccinazione cantonali, si deve notare che si tratta di un "impiego effettivo a seconda delle esigenze", con una retribuzione oraria di fr. 30.-, il massimo delle ore dovute variante da 360 a 495, contratto limitato in un primo tempo al periodo dal 18 marzo al 31 luglio 2021, e poi prolungato fino al 30 settembre successivo. Ora, anche questa attività lavorativa, come quella per "B. \_\_\_\_\_", non consente di affermare, principalmente a causa della sua aleatorietà, che la ricorrente abbia riacquisito lo status di lavoratrice. A ciò

si deve aggiungere che il periodo di disoccupazione involontaria dal giugno 2020 (fine del contratto di lavoro con "B. \_\_\_\_\_") al 17 marzo 2021 (inizio del contratto di lavoro con il DI) non è stato, perlomeno finora, "debitamente accertat[o] dal competente ufficio del lavoro", per cui non è contabilizzabile come periodo d'occupazione ai sensi degli artt. 2 par. 1 e 4 par. 2 del regolamento 1251/70 (cfr. consid. 6.4). In più, con questi due impieghi, la ricorrente non ha ad ogni modo maturato alcun diritto all'indennità giornaliera contro la disoccupazione (cfr. artt. 8, 9 e 13 della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione [LADI, RS 837.0]). Malgrado questo contesto lavorativo caratterizzato da una persistente imprevedibilità, non si può (ancora) inferire dal comportamento della ricorrente che non abbia più nessuna prospettiva reale di ritrovare un lavoro confacente al suo stato di salute entro un termine ragionevole (cfr. consid. 8.2).

#### **E. 9.11**

Ritornando al periodo dal 1° maggio 2016 al 25 luglio 2019, durante il quale, come visto, la ricorrente ha perso lo status di lavoratrice, è necessario chiedersi in che misura la medesima fosse cosciente di questa situazione. A questo proposito, in relazione al calcolo delle prestazioni complementari, l'IAS aveva messo la ricorrente a conoscenza del fatto, il 18 marzo 2016, che "agli assicurati parzialmente invalidi [...] che non esercitano un'attività lucrativa, è computabile un reddito ipotetico, ossia potenziale reddito conseguibile qualora la residuale capacità lavorativa fosse messa a frutto. Se l'assicurato può comprovare mediante costanti ricerche che un'occupazione adeguata al suo caso non è reperibile, [...], si può procedere allo stralcio del reddito ipotetico" (incarto SEM, pag. 142). Per contro, l'esame degli atti disponibili mostra che la ricorrente non è mai stata informata che avrebbe dovuto sfruttare, in linea di principio ("grundsätzlich" [consid. 8.3]), la sua capacità lavorativa residua per poter rinnovare il suo permesso di dimora. La ragione più plausibile di questo fatto è che il Tribunale federale si è pronunciato per la prima volta su questa questione soltanto il 10 luglio 2020, con la sentenza a cinque giudici 2C\_108/2020 (cfr. consid. 8.3). Non si può pertanto rimproverare alla ricorrente, in definitiva, di non essersi adoperata, durante il periodo dal 1° maggio 2016 al 25 luglio 2019, per tentare di mettere a frutto la sua capacità lavorativa residua.

#### **E. 9.12**

Sulla scorta di tutto quanto sopra esposto, e tenuto anche conto del fatto che la ricorrente vive in Ticino dal marzo 2003 e che la sua domanda di rinnovo del permesso di dimora è pendente dal 2013, questo Tribunale considera che il termine ragionevole di cui dispone la ricorrente, secondo la giurisprudenza (cfr. consid. 8.2 e 8.3), per trovare un impiego confacente al suo stato di salute, non sia ancora scaduto. Questo implica, non da ultimo per garantire la piena efficacia delle norme applicabili nel campo della libera circolazione delle persone ("effet utile"), che il permesso di dimora "B" UE/AELS della ricorrente venga rinnovato. Spetterà alle autorità cantonali verificare che la ricorrente si conformi alle esigenze poste dalla giurisprudenza per procacciarsi un'attività lavorativa confacente entro un termine ragionevole, sotto pena, se del caso, della revoca del permesso.

#### **E. 10**

In conclusione, il rifiuto della SEM del 10 luglio 2019 di approvare la proposta dell'UMCT di rinnovare il permesso di dimora "B" UE/AELS della ricorrente, viola l'ALC e l'art. 22 OLCP (art. 49 lett. a PA). Pertanto, il ricorso deve essere ammesso, e la decisione impugnata annullata. Statuendo direttamente sulla controversia, questo Tribunale concede

così l'approvazione alla proposta dell'UMCT di rinnovare il permesso di dimora "B" UE/AELS della ricorrente (cfr. la sentenza TAF F-1628/2019 del 14 ottobre 2019 consid. 7.2).

#### **E. 11.1**

Le spese processuali sono messe, di regola, 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 disborso (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, tenuto conto dell'esito positivo del ricorso, non si prelevano spese processuali, con la precisazione che la ricorrente beneficia, ad ogni modo, dell'assistenza giudiziaria.

#### **E. 11.2**

Considerato che il ricorso è ammesso, la ricorrente ha diritto a un'indennità per le spese necessarie derivanti dalla causa (spese ripetibili: artt. 64 cpv. 1 PA e 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Dato che la ricorrente non ha presentato alcuna nota delle spese fatturate dal suo patrocinatore, l'indennità deve essere fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF). Ora, alla luce dell'ampiezza e del contenuto del ricorso e dei successivi scritti, che rispecchiano, in definitiva, la complessità del litigio, è appropriato attribuire alla ricorrente un'indennità per spese ripetibili di fr. 1'500.-, a carico della SEM. (dispositivo alla pagina seguente)

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