

TI_GERICHTE 52.2023.403 vom 21. November 2022

TI Tribunale d'appello, 2022-11-21, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2023.403

FR: TI_GERICHTE 52.2023.403 du 21 novembre 2022

IT: TI_GERICHTE 52.2023.403 del 21 novembre 2022

Erwägungen

E. 9

cpv. 2 della legge di applicazione alla legislazione federale sugli stranieri e la loro integrazione del 30 aprile 2021 (LALSI; RL 143.100). Il gravame in oggetto, tempestivo giusta l'art. 68 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100) e presentato da una persona senz'altro legittimata a ricorrere ai sensi dell'art. 65 cpv. 1 LPAm, è pertanto ricevibile in ordine e può essere deciso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). 1.2. La procedura di revoca che ha portato alla decisione dipartimentale impugnata è stata avviata dopo le modifiche alla LStrI, entrate in vigore il 1° gennaio 2019. La presente vertenza va quindi esaminata, nella misura in cui è applicabile il diritto interno, nella sua attuale versione (cfr. art. 126 cpv. 1 LStrI; STF 2C_85/2021 del 7 maggio 2021 consid. 4. 1). 2. 2.1. L'ALC, direttamente applicabile, si rivolge ai cittadini elvetici e a quelli degli Stati facenti parte della Comunità (attuale: Unione) europea e disciplina il loro diritto di entrare, soggiornare, accedere ad attività economiche e offrire la prestazione di servizi negli Stati contraenti (art. 1 ALC), stabilendo norme che, in linea di principio, derogano alle disposizioni di diritto interno. L'autorizzazione di domicilio UE/AELS è un permesso che non è in quanto tale previsto dall'ALC. Giusta l'art. 5 dell'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone del 22 maggio 2002 (OLCP; RS 142.203), il medesimo viene rilasciato ai cittadini dell'UE e dell'AELS in virtù dell'art. 34 LStrI e degli art. 60-63 OASA, nonché in conformità degli accordi di domicilio conclusi dalla Svizzera (DTF 130 II 49 consid. 4). In questo senso, l'art. 23 cpv. 2 OLCP sancisce che tale genere di autorizzazione è disciplinata dall'art. 63 LStrI. Benché silente in merito al rilascio del permesso di domicilio UE/AELS - così come ad una revoca del medesimo, che come visto è pure regolata dalla LStrI -, l'ALC non può tuttavia essere trascurato, considerato il tenore dell'art. 5 del suo allegato I. Quest'ultima disposizione prevede infatti, quale regola generale, che i diritti conferiti dalle disposizioni dell'Accordo in parola possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico (anche i delitti patrimoniali possono giustificare una simile limitazione: DTF 134 II 25 consid. 4.3.1; STF 2C_839/2011 del 28 febbraio 2012 consid. 3.1, 2C_680/2010 del 18 gennaio 2011 consid. 2.3), di pubblica sicurezza e di pubblica sanità. In effetti, secondo la giurisprudenza, che si orienta alla direttiva CEE 64/221 del 25 febbraio 1964 ed alla prassi della Corte di giustizia dell'Unione europea ad essa relativa (art. 5 paragrafo 2 allegato I ALC), le deroghe alla libera circolazione garantita dall'ALC vanno interpretate in modo restrittivo. Al di là della turbativa insita in ogni violazione della legge, il ricorso di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone il sussistere di una minaccia attuale, effettiva e sufficientemente grave di un interesse fondamentale per la società (DTF 136 II 5 consid. 4.2). 2.2. In concreto l'insorgente, cittadina olandese e titolare di un documento di legittimazione valido, può prevalersi in linea di principio del menzionato accordo bilaterale per esercitare un'attività lucrativa, ricercare un lavoro o, a

determinate condizioni, per risiedere senza attività lucrativa nel nostro Paese (cfr. art. 2 paragrafo 1 e 2 allegato I ALC; STF 131 II 339 consid. 2). Sennonché, il campo di applicazione personale e temporale dell'ALC non dipende dal momento in cui il cittadino comunitario è giunto in Svizzera, ma unicamente dall'esistenza di un diritto di soggiorno garantito dall'accordo in parola al momento determinante, ossia quando il diritto litigioso viene esercitato (DTF 134 II 10 consid. 2; 130 II 1 consid. 3.4). 2.2.1. Ora, dall'inserito di causa risulta che RI 1 non svolge più una reale ed effettiva attività lucrativa ormai da parecchi anni, almeno dal 2007 come da essa stessa ammesso nel ricorso al Consiglio di Stato, e dipende costantemente dall'aiuto sociale dal gennaio 2010, ragione per la quale, senza reali prospettive d'impiego, non può essere attualmente considerata una lavoratrice ai sensi dell'ALC (DTF 131 II 339 consid. 3.1; cfr. anche DTF 140 II 112 consid. 3.2 pag. 117; STF 2C_98/2015 del 3 giugno 2016, consid. 5; sentenza della CGUE del 24 gennaio 1985 66/85 Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg, Racc. 1986 pag. 02121, punto 16; Silvia Gastaldi, L'accès à l'aide sociale dans le cadre de l'ALCP, in: *Personenfreizügigkeit und Zugang zu staatlichen Leistungen*, 2015, pag. 141; Andreas Zünd/Thomas Hugi Yar, Staatliche Leistungen und Aufenthaltsbeendigung unter dem FZA, in: *Personenfreizügigkeit und Zugang zu staatlichen Leistungen*, 2015, pag. 157 segg. e 187; Astrid Epiney/Gaëtan Blaser, in: *Code annoté des droits des migrations*, vol. III, *Accord sur la libre circulation des personnes [ALCP]*, 2014, n. 23 all'art. 4; Astrid Epiney/Gaëtan Blaser, *L'accord sur la libre circulation des personnes et l'accès aux prestations étatiques: un aperçu*, in: *Libre circulation des personnes et accès aux prestations étatiques*, 2015, pag. 40). 2.2.2. Inoltre la ricorrente non potrebbe beneficiare del diritto (comunque da lei non invocato) di rimanere sancito all'art. 4 allegato I ALC in relazione con il regolamento 1251/70 (GU L 142 del 1970, pag. 24) e la direttiva 75/34/CEE (GU L 14 del 1975, pag. 10), riconosciuto ai cittadini di una parte contraente e ai membri della loro famiglia dopo avere cessato la propria attività economica, dal momento che non ha ancora raggiunto l'età pensionabile e non risulta dagli atti che abbia fatto domanda per l'ottenimento di prestazioni da parte dell'assicurazione invalidità (AI). 2.2.3. Infine, l'insorgente non può risiedere in Svizzera neppure quale persona non esercitante un'attività lucrativa, non disponendo di sufficienti mezzi finanziari per il suo mantenimento (art. 6 ALC, 24 allegato I ALC e 16 OLCP), ritenuto che è costantemente a carico dell'assistenza pubblica ormai da oltre una dozzina di anni. 2.3. Ne discende che RI 1 non può prevalersi attualmente di alcun diritto sgorgante dall'ALC per poter risiedere in Svizzera. In siffatte circostanze, è quindi applicabile alla presente vertenza il diritto interno (cfr. art. 12 ALC e 2 cpv. 2 LStrI). Va osservato, per completezza, che lo Scambio di note del 16 febbraio 1935 tra la Svizzera e i Paesi Bassi relativo al permesso di domicilio accordato ai cittadini dei due Stati con cinque anni di residenza regolare e ininterrotta sul territorio dell'altro Stato (RS 0.142.116.364), entrato immediatamente in vigore, pone al §5 delle riserve al diritto al permesso di domicilio, nel senso che non si applica ai cittadini olandesi che - tra l'altro - rischiano (come la fattispecie in rassegna) di andare a carico dell'assistenza pubblica (STF 2A.7/1999 del 29 settembre 1999 consid. 4, concernente un caso ticinese). Esso non esclude pertanto l'applicazione delle disposizioni di diritto interno permettenti di revocare un permesso di domicilio (cfr. anche DTF 120 Ib 360 consid. 3b; 116 Ib 113). 3. L'art. 63 cpv. 1 lett. c LStrI dispone che il permesso di domicilio può essere revocato unicamente se lo straniero o una persona a suo carico dipende dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole. Per determinare se una persona dipenda dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole occorre tener conto innanzitutto dell'ammontare delle prestazioni

già versate a questo titolo per poi procedere a una valutazione a lungo termine della sua situazione finanziaria, ovvero se corre il rischio di far capo a tale genere di prestazioni anche in futuro (STF 2C_274/2015 del 5 novembre 2015 consid. 3.2 con riferimenti giurisprudenziali). In effetti, la revoca o il mancato rinnovo di un permesso di soggiorno a causa di problemi economici ha quale primo obiettivo quello di evitare che lo straniero faccia ulteriormente capo ad aiuti pubblici. Questo aspetto, non potendo essere constatato con certezza, deve fondarsi sulla probabile evoluzione della sua situazione economica. Ne discende che oltre a tenere conto della situazione passata e di quella attuale, dev'essere formulato un pronostico a più lunga scadenza (DTF 137 I 351 consid. 3.9; STF 2C_1228/2012 del 20 giugno 2013 consid. 2.3). In altre parole, vi sono gli estremi per revocare il permesso di soggiorno o rifiutarne il rinnovo quando la persona ha ricevuto prestazioni di assistenza elevate e non è possibile contare sul fatto che possa provvedere economicamente a sé stessa in futuro (STF 2C_547/2017 del 12 dicembre 2017 consid. 3.1 e 2C_780/2013 del 2 maggio 2014 consid. 3.3.1).

4. A ben guardare, la ricorrente è invero a carico dell'assistenza pubblica, e in maniera costante, dal gennaio 2010. In effetti, dai conteggi dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI), agli atti, risulta che le prestazioni assistenziali dal luglio al dicembre 2003 e dall'agosto 2005 al giugno 2008 riguarderebbero, in assenza di ulteriori informazioni, l'ex suo compagno _____. Ma tant'è. Anche decurtando le prestazioni riferite a quest'ultimo per il periodo precedente al 2010 (fr. 89'596.20), l'importo percepito dalla ricorrente con la famiglia fino alla decisione dipartimentale è stato in ogni caso considerevole, ammontando a fr. 399'272.55 (fr. 488'868.75 dedotti i fr. 89'596.20). Giova ricordare che per costante prassi un importo di fr. 80'000.- è motivo di revoca del permesso di domicilio (DTF 119 Ib 1 consid. 3a). Non porta a diversa conclusione il fatto che tali prestazioni siano state percepite anche dal proprio compagno e dalla figlia. Di tale importo ne ha beneficiato pure lei, essendo inclusa nell'unità di riferimento (art. 4 lett. c e d della legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 [Laps; RL 870.100]). In seguito, tale somma è finanche aumentata nonostante la separazione della coppia, al punto che quando il Consiglio di Stato ha statuito su ricorso, madre e figlia avevano percepito ulteriori fr. 29'815.45. Dipendendo dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole, situazione che persiste attualmente, bisogna ammettere che l'insorgente adempie l'ipotesi di revoca sancito all'art. 63 cpv. 1 lett. c LStrI, non essendo invero dato di vedere come essa possa affrancarsi entro breve tempo da tale situazione debitoria. Visto che la ricorrente adempie le condizioni per la revoca del permesso di domicilio a causa della sua dipendenza dall'aiuto sociale, non è necessario verificare se essa adempia pure l'ipotesi di revoca prevista al capoverso b della medesima norma, applicabile in caso di indebitamento qualificato e temerario.

5. Occorre ora verificare la proporzionalità della misura pronunciata dalla Sezione della popolazione.

5.1. Sotto questo aspetto bisogna tener conto della gravità della colpa, del tempo trascorso dal compimento di eventuali reati, della durata del soggiorno in Svizzera e degli svantaggi incombenti sullo straniero e sulla sua famiglia in caso di allontanamento (DTF 129 II 215 consid. 3.3 pag. 217; STF 2C_825/2008 del 7 maggio 2009 consid. 2). Nel caso in cui il provvedimento preso abbia ripercussioni sulla vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (CEDU; RS 0.101), un analogo esame della proporzionalità va svolto inoltre anche nell'ottica di questa norma (DTF 135 II 377 consid. 4.3; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in re Trabelsi contro Germania del 13 ottobre 2011, n. 41548/06, § 53 segg.). Anche nell'ambito dell'art. 63 cpv. 1 lett. c LStrI

occorre applicare tale principio e tenere conto sia della durata del soggiorno, sia della colpa che può essere concretamente imputata allo straniero, per la situazione in cui si trova. Secondo giurisprudenza, una revoca o il mancato rilascio di un permesso non possono essere pronunciati già a causa di una situazione di povertà dovuta a una separazione rispettivamente a un divorzio, ma soltanto in presenza di un comportamento che è riconducibile allo straniero medesimo (STF 2C_1228/2012 del 20 giugno 2013 consid. 1.3 con ulteriori rinvii al messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri e ai dibattiti parlamentari). Se un provvedimento si giustifica ma risulta inadeguato alle circostanze, alla persona interessata può essere rivolto un ammonimento con la comminazione di tale provvedimento (art. 96 cpv. 2 LStrI). 5.2. L'art. 63 cpv. 2 LStrI, entrato in vigore il 1° gennaio 2019 e quindi applicabile nella presente fattispecie (supra, consid. 1.2.), dispone che il permesso di domicilio può essere revocato e rimpiazzato da un permesso di dimora (cosiddetta commutazione) se non sono soddisfatti i criteri d'integrazione di cui all'articolo 58 a, ovvero: a. il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici; b. il rispetto dei valori della Costituzione federale; c. le competenze linguistiche; e d. la partecipazione alla vita economica o l'acquisizione di una formazione. Gli art. 77 a segg. OASA concretizzano tali criteri e, per interpretarli, il Tribunale federale s'ispira alla giurisprudenza resa in relazione con la nozione di "integrazione riuscita" prevista all'art. 50 cpv. 1 litt. a LStrI nella sua versione in vigore fino al 31 dicembre 2018 (STF 2C_342/2021 del 20 settembre 2021 consid. 6.2). Secondo tale giurisprudenza, non vi è in particolare integrazione riuscita quando lo straniero non esercita alcuna attività lucrativa che gli permetta di coprire i propri bisogni ed egli dipende dalle prestazioni sociali durante un periodo relativamente lungo. Per contro, non è indispensabile che egli faccia mostra di una carriera professionale esemplare. L'essenziale è che lo straniero sovvenga ai propri bisogni, non sia a carico dell'aiuto sociale e non si indebiti in maniera sproporzionata (STF 2C_847/2021 del 5 aprile 2022 consid. 3.2.2; 2C_653/2021 del 4 febbraio 2022 consid. 4.3.1). L'impatto dell'indebitamento nell'apprezzamento dell'integrazione di una persona dipende dall'ammontare dei debiti, della loro causa e della questione di sapere se la persona li abbia rimborsati o s'impegni a rimborsarli in maniera costante ed efficace. L'evoluzione della situazione finanziaria deve dunque essere presa in considerazione a questo riguardo (STF 2C_847/2021 precitato consid. 3.2.2). Sul piano penale, delle condanne minori non escludono di primo acchito la realizzazione dell'integrazione; per converso, il fatto di non avere commesso infrazioni penali non permette a sé stante di ritenere che un'integrazione sia riuscita (STF 2C_1053/2021 del 7 aprile 2022 consid. 5.1). In sostanza, la valutazione dell'integrazione di uno straniero dev'essere esaminata secondo un apprezzamento globale delle circostanze (STF 2C_276/2021 del 28 giugno 2021 consid. 4.1), tale approccio essendo sempre valido sotto l'egida del nuovo diritto, segnatamente in relazione con l' art. 63 cpv. 2 LStrI (STF 2C_1053/2021 precitato consid. 5.1; 2C_653/2021 precitato consid. 4.3.2). Una commutazione ai sensi dell' art. 63 cpv. 2 LStrI non entra in linea di considerazione se sono riunite le condizioni per la revoca del permesso di domicilio contemplate all' art. 63 cpv. 1 LStrI e se la misura che mette fine al soggiorno è conforme al principio della proporzionalità: in tal caso, la revoca dell'autorizzazione di domicilio e il rinvio dello straniero dalla Svizzera prevalgono sulla commutazione (DTF 148 II 1 consid. 2.5; STF 2C_48/2021 del 16 febbraio 2022 consid. 3.6; 2C_420/2021 del 7 ottobre 2021 consid. 8.2). La procedura di commutazione ha in effetti una portata distinta da quella prevista per la revoca con il conseguente allontanamento, in quanto cerca di rimediare preventivamente a un serio deficit d'integrazione dello straniero ("ein ernsthaftes Integrationsdefizit"),

incitandolo a modificare il suo comportamento per meglio integrarsi in Svizzera (DTF 148 II 1 consid. 2.4 et 2.5; STF 2C_48/2021 precitato consid. 3.5). In una recente sentenza, il Tribunale federale ha precisato che la procedura di commutazione può parimenti concernere le autorizzazioni di domicilio rilasciate prima del 1° gennaio 2019, ovvero sotto l'egida della precedente legge federale sugli stranieri (DTF 148 II 1 consid. 2.3.1). Tenuto conto del divieto di retroattività, la commutazione di tali autorizzazioni deve tuttavia fondarsi essenzialmente su fatti che hanno iniziato dopo il 1° gennaio 2019 o persistono dopo tale data; in caso contrario, vi sarebbe una retroattività (propriamente detta) inammissibile (DTF 148 II 1 consid. 5.3; cfr. anche STF 2C_1053/2021 precitato consid. 5.3; 2C_48/2021 precitato consid. 5.1). La commutazione secondo l'art. 63 cpv. 2 LStrI dev'essere legata quindi a un deficit d'integrazione attuale e di una certa importanza ("ein aktuelles Integrationsdefizit von einem gewissen Gewicht"): è soltanto a questa condizione che può esservi un interesse pubblico sufficientemente importante alla commutazione delle autorizzazioni di domicilio rilasciate sotto il vecchio diritto (DTF 148 II 1 consid. 5.3). Gli elementi di fatto sopraggiunti prima del 1° gennaio 2019 possono comunque essere presi in considerazione al fine di apprezzare la nuova situazione alla luce della precedente e, in questo senso, per chiarire in maniera globale l'origine e la persistenza del deficit d'integrazione (DTF 148 II 1 consid. 5.3; STF 2C_1053/2021 precitato consid. 5.3).

Riassumendo, nel caso di una commutazione, è in primo luogo il comportamento o la persistenza dello stesso dopo il 1° gennaio 2019 che dev'essere preso in conto. Infine, come ogni atto d'autorità la commutazione deve rispettare il principio della proporzionalità (DTF 148 II 1 consid. 2.6; STF 2C_48/2021 precitato consid. 3.7), di modo che può inizialmente essere prospettata, come misura meno incisiva, l'adozione di un semplice ammonimento con la minaccia della commutazione del permesso (cfr. DTF 148 II 1 consid. 2.6; STF 2C_48/2021 precitato consid. 3.7).

5.3. Riassunte le norme da prendere in considerazione per valutare la proporzionalità della misura intrapresa e tornando al caso in esame, il 21 novembre 2022 la Sezione della popolazione ha tenuto conto del fatto che, nonostante fosse già stata ammonita a due riprese, l'ultima volta nel 2019 a causa della sua situazione finanziaria, RI 1 continuava a dipendere dall'aiuto sociale e i suoi debiti privati erano aumentati. Ha inoltre ritenuto improbabile un miglioramento della sua situazione senza ulteriori misure, l'interessata non disponendo di un'occupazione e non avendo dimostrato di avere svolto gli sforzi necessari per ottenerne una. L'Autorità dipartimentale ha comunque ritenuto più proporzionato commutarle il permesso di domicilio in uno di dimora, imponendole le seguenti condizioni: - cercare di trovare un lavoro che garantisca la propria esistenza, presentando, fino al prossimo rinnovo del permesso di dimora almeno 8 candidature al mese che dovranno essere documentate (copia degli annunci, candidature, rifiuti, ecc.); - evitare di generare nuove esecuzioni; - nel limite delle sue possibilità, sanare la situazione debitoria; - nel limite delle sue possibilità, mettere fine all'ottenimento dell'aiuto sociale. Il rispetto delle suddette condizioni sarebbe stato verificato allo scadere della durata del permesso. L'interessata è stata resa attenta che: - in caso di mancato adempimento delle suddette condizioni, essa avrebbe potuto essere oggetto di una decisione di revoca o di mancato rinnovo del suo permesso di dimora e conseguentemente esserle impartito un termine per lasciare la Svizzera; - in caso di rispetto delle condizioni e sempre che essa sia ben integrata, il permesso di domicilio avrebbe potuto essere rilasciato nuovamente, su richiesta, al più presto cinque anni dopo la revoca a decorrere dal giorno successivo all'entrata in vigore della decisione.

5.4. Ora tenuto conto, da una parte, degli ingenti debiti assistenziali e privati in aumento accumulati da RI 1 e della sua passività nel

tentare di contenerli nonostante fosse già stata ammonita, e, dall'altra, del suo lungo soggiorno in Svizzera sin dalla nascita, ovvero di 52 anni al momento del provvedimento, dove vive insieme alla figlia, a giusta ragione l'Autorità dipartimentale ha commutato il suo permesso di domicilio UE/AELS in un permesso di dimora della durata di 12 mesi a causa della sua mancata integrazione economica e allo scopo di incentivarla a cambiare il proprio comportamento, ponendole delle condizioni che risultano, tutto sommato, adeguate all'obiettivo prefissato. Contrariamente a quanto assume la ricorrente, un ulteriore ammonimento non trova spazio nella presente fattispecie, visto che non molto tempo fa, nel dicembre 2019, era già stata avvertita delle conseguenze sulla sua autorizzazione di soggiorno a causa della sua situazione finanziaria. Del resto, l'insorgente ha già provveduto, pendente il ricorso al Consiglio di Stato, ad effettuare delle ricerche di lavoro: undici nell'ottobre, dieci nel novembre e undici nel dicembre 2022 quale donna delle pulizie. 6. Bisogna pertanto convenire con il Consiglio di Stato che il provvedimento litigioso è stato adottato in esito a una corretta applicazione delle disposizioni legali determinanti ed è pure conforme all'art. 8 CEDU che tutela la vita priva e familiare, ritenuto che la ricorrente non viene allontanata dal nostro Paese. 7. In esito alle considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere integralmente respinto. La tassa di giustizia e le spese sono poste a carico della ricorrente, essendo soccombente, conformemente all'art. 47 cpv. 1 LPAm. Si tiene comunque conto della sua precaria situazione finanziaria. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. Spese e tassa di giustizia di complessivi fr. 300.- sono poste a carico della ricorrente. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF; RS 173.110]). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II
vicepresidente Il cancelliere

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