

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_968/2016

Sentenza dell'8 marzo 2017

Il Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Seiler, Presidente,
Zünd, Haag,
Cancelliere Savoldelli.

Partecipanti al procedimento

A. _____,
ricorrente,

contro

Sezione della popolazione,
Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona,

Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto

Permesso di dimora UE/AELS (revoca/rinnovo),

ricorso contro la sentenza emanata l'8 settembre 2016 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

A. _____, cittadina germanica, è giunta in Svizzera il 15 novembre 2011 ed ha ricevuto dalle autorità del Cantone dei Grigioni un permesso di dimora UE/AELS con scadenza il 14 novembre 2016 per svolgere un'attività lucrativa dipendente. Il 24 ottobre 2013, l'Ufficio della migrazione l'ha autorizzata a stabilirsi in Ticino. Fino al 30 novembre 2012, A. _____ ha lavorato presso un albergo; nel seguito, è rimasta disoccupata fino al luglio 2014, quando ha trovato un impiego presso una società di Lucerna. Dopo aver cessato anche la nuova attività intrapresa, durante il periodo di prova trimestrale, ha infine ripreso a lavorare nel maggio 2015, lasciando tuttavia il suo posto di lavoro nel luglio successivo. A. _____ ha esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione il 20 luglio 2015. Dal marzo 2014 ha iniziato a dipendere dall'aiuto sociale.

B.

Dopo avere dato ad A. _____ la possibilità di esprimersi, con decisione del 24 febbraio 2016 la Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, le ha revocato il permesso di dimora UE/AELS. A sostegno della propria decisione, l'autorità di prime cure ha osservato che l'interessata da tempo non svolgeva più nessuna attività lavorativa e non disponeva di entrate sufficienti per il proprio mantenimento, al punto che dal marzo 2014 era a carico della pubblica assistenza. Questo provvedimento è stato confermato su ricorso: dapprima dal Governo ticinese, il 12 luglio 2016; poi dal Tribunale cantonale amministrativo, con sentenza dell'8 settembre 2016. Anch'esso è giunto infatti alla conclusione che l'accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) non conferisce ad A. _____ nessun diritto di continuare a soggiornare in Svizzera e che la revoca del permesso di cui disponeva è conforme alla legge federale sugli stranieri.

C.

Il 10/15 ottobre 2016 A. _____ ha impugnato quest'ultimo giudizio con un ricorso denominato "Einsprache/Beschwerde Verfassungsbeschwerde" davanti al Tribunale federale. Formulando una richiesta di assistenza giudiziaria, col suo gravame l'insorgente chiede che la pronuncia cantonale sia annullata e che le sia nuovamente riconosciuto il diritto di soggiornare in Svizzera. Chiamato ad esprimersi, il Tribunale amministrativo ticinese si è riconfermato nel proprio giudizio. Chiedendo il rigetto del ricorso, ad esso ha fatto in sostanza rinvio anche la Sezione della popolazione. Il Governo ticinese si è invece rimesso alle valutazioni di questa Corte.

Diritto:

1.

L'impugnativa è stata scritta in tedesco (art. 42 cpv. 1 LTF). Nel gravame non vengono però fatte valere ragioni per scostarsi dalla regola sancita dall'art. 54 cpv. 1 LTF. Questa sentenza è quindi redatta nella lingua della decisione querelata, ovvero in italiano.

2.

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 (DTF 133 I 185 consid. 2.2 e 2.3 pag. 189 seg.; 131 II 339 consid. 1 pag. 342).

2.1. Il diritto di soggiorno e d'accesso a un'attività economica è riconosciuto ai cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea in base alle disposizioni dell'ALC; a determinate condizioni, l'ALC permette inoltre agli stessi di restare su territorio elvetico anche dopo la fine dell'attività economica. Quando cittadini di uno Stato membro ricorrono, come nel caso in esame, contro una decisione che rifiuta loro il diritto di soggiornare in Svizzera, la menzionata clausola d'eccezione non trova quindi applicazione; se il diritto fatto plausibilmente valere sussiste davvero è una questione che viene esaminata nel merito (sentenza 2C_761/2015 del 21 aprile 2016 consid. 1.1 e 1.2 con rinvii).

2.2. Diretto contro una decisione finale di un tribunale superiore (art. 86 cpv. 2 e art. 90 LTF), il ricorso è stato presentato tempestivamente (art. 100 cpv. 1 LTF), dalla destinataria della pronuncia contestata, con un interesse al suo annullamento o alla sua modifica (art. 89 cpv. 1 LTF). In effetti, anche se la procedura ha preso avvio dalla revoca del permesso di soggiorno a suo tempo concesso all'insorgente e detta autorizzazione è giunta a scadenza il 14 novembre 2016, occorre rilevare che il giudizio impugnato non si è espresso solo su tale aspetto, ma ha negato in via generale il diritto al proseguimento del soggiorno in Svizzera sulla base dell'ALC.

2.3. Per quanto precede, l'impugnativa è ammissibile quale ricorso in materia di diritto pubblico ex art. 82 segg. LTF. Il riferimento al ricorso sussidiario in materia costituzionale è di conseguenza irrilevante (art. 113 LTF).

3.

3.1. Di principio, confrontato con una motivazione conforme all'art. 42 LTF, il Tribunale federale applica il diritto federale d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF). Esigenze più severe valgono tuttavia in relazione alla denuncia della violazione di diritti fondamentali. Il Tribunale federale esamina in effetti simili censure solo se l'insorgente le ha sollevate in maniera precisa (art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 134 II 244 consid. 2.2 pag. 246).

3.2. Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Esso può scostarsene solo se è stato eseguito in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto. A meno che non ne dia motivo la decisione impugnata, non tiene inoltre conto di fatti o mezzi di prova nuovi (art. 99 cpv. 1 LTF; DTF 133 IV 343 consid. 2.1 pag. 343 seg.).

4.

Nel suo giudizio, l'istanza inferiore ha rilevato che la ricorrente non può appellarsi ai diritti scaturenti dall'ALC, siccome non può essere considerata: né lavoratrice ai sensi degli art. 4 ALC e 6 Allegato I ALC; né persona senza attività lucrativa ai sensi degli art. 6 ALC e 24 Allegato I ALC rispettivamente dell'art. 4 cpv. 1 Allegato I ALC.

Esaminando il caso dal profilo del diritto interno, ha quindi concluso che l'insorgente adempie alle

condizioni di revoca del permesso di cui all'art. 62 lett. e LStr, dato che dal marzo 2014 è a beneficio di prestazioni assistenziali.

Tenuto conto del fatto che la stessa si trova in Svizzera solo dal 2011, non risulta integrata, e non sussistono ostacoli particolari al suo rientro in Germania, ha infine indicato che il provvedimento litigioso rispetta anche il principio della proporzionalità.

5.

In primo luogo, l'insorgente è dell'avviso che la procedura seguita dalle autorità amministrative e dal Governo ticinesi sia a vario titolo incostituzionale e si lamenta del fatto che la Corte cantonale non lo abbia constatato. Dato che il gravame non rispetta su questo punto l'art. 106 cpv. 2 LTF, che richiede una motivazione precisa (precedente consid. 3.1), le sue critiche sfuggono però ad uno specifico esame. A titolo puramente abbondanziale può essere ad ogni caso rilevato che dai fatti che emergono dal giudizio impugnato, che legano il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF), risulta che il Consiglio di Stato ha rinunciato a prelevare una tassa di giustizia (giudizio impugnato, consid. C), ragione per la quale l'anticipo spese da lei eventualmente versato non potrà che esserle restituito.

6.

Nel merito, la ricorrente sostiene tra l'altro di non avere perso lo statuto di lavoratore ai sensi dell'ALC, siccome la sua disoccupazione era involontaria.

6.1. 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 della durata di almeno 5 anni a decorrere dalla data del rilascio, automaticamente rinnovabile per almeno 5 anni (art. 6 cpv. 1 allegato I ALC). 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 un'incapacità temporanea di lavoro dovuta a malattia o a infortunio, oppure quando si tratti di disoccupazione involontaria debitamente constatata dall'ufficio del lavoro competente (art. 6 cpv. 6 allegato I ALC). Qualora, in occasione del primo rinnovo, il possessore si trovi in una situazione di disoccupazione involontaria da oltre 12 mesi consecutivi, la validità della carta di soggiorno può essere tuttavia limitata, per un periodo non inferiore ad un anno (art. 6 cpv. 1 allegato I ALC).

Secondo la giurisprudenza relativa alle norme menzionate, il cittadino di una parte contraente può per contro perdere lo statuto di lavoratore ai sensi dell'ALC e, di riflesso, vedersi negare la proroga, rispettivamente revocare l'autorizzazione di soggiorno UE/AELS di cui è titolare (art. 23 cpv. 1 dell'ordinanza del 22 maggio 2002 sull'introduzione della libera circolazione delle persone [OLCP; RS 142.203]) nei seguenti casi: 1) quando si trova in una situazione di disoccupazione volontaria 2) quando 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 o 3) quando risulta avere adottato un comportamento abusivo, spostandosi ad esempio in un altro Stato contraente per esercitarvi un lavoro fittizio oppure di una durata estremamente limitata, con l'unico scopo di beneficiare di prestazioni sociali migliori di quelle che percepirebbe nel proprio Paese o in un terzo Stato contraente (DTF 141 II 1 consid. 2.2.1 pag. 4 con numerosi rinvii anche alla dottrina; 131 II 339 consid. 3.4 pag. 347; sentenze 2C_761/2015 del 21 aprile 2016 consid. 4.3; 2C_669/2015 del 30 marzo 2016 consid. 5.4; 2C_412/2014 del 27 maggio 2014 consid. 3.2

e 2C_390/2013 del 10 aprile 2014 consid. 3.2. Per quanto riguarda le modifiche legislative adottate il 16 dicembre 2016 dai due rami del Parlamento federale, ma non ancora in vigore, cfr. invece: FF 2016 7955, art. 61a LStr; messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri [regolamentazione dell'immigrazione e miglioramento nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione], FF 2016 2621, 2667 segg.).

6.2. Nel caso in esame, la Corte cantonale ha negato lo statuto di lavoratrice alla ricorrente dopo aver constatato che la stessa "non svolge più un'attività lavorativa stabile dalla fine di novembre 2012 e quelle svolte per pochissimi mesi nel 2014 e nel 2015 hanno avuto mero carattere marginale e accessorio". Alla luce della giurisprudenza in materia, tale conclusione non può essere tuttavia condivisa.

6.2.1. Come appena indicato, lo statuto di lavoratore può essere perso e un permesso di soggiorno revocato solo in presenza di condizioni ben precise. Tuttavia, simili condizioni non sono in concreto date.

Innanzitutto, dai fatti accertati nel giudizio impugnato, che vincolano anche il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF), non risulta né che l'insorgente si trovi in una situazione di disoccupazione volontaria, né che abbia adottato una condotta abusiva.

Inoltre, nemmeno è possibile concludere che dal comportamento della stessa occorra dedurre che non esiste (più) nessuna prospettiva reale che venga di nuovo impiegata in un lasso di tempo ragionevole.

6.2.2. In merito a quest'ultimo aspetto, la querelata sentenza indica che la ricorrente non svolge più un'attività lavorativa stabile dal novembre 2012; essa riferisce però pure del fatto che, a due riprese (nel 2014 e nel 2015), ha di nuovo trovato un impiego. Come certificato dal doc. 4 accluso al ricorso presentato davanti al Consiglio di Stato, ancora nel 2015 è infatti stata assunta a tempo indeterminato per un'attività al 100 % nell'ambito della ristorazione e con un salario di fr. 4'800.-- mensili.

Nel contempo, in base a quanto indicato sia nelle impugnative inoltrate davanti alle istanze cantonali che in quella su cui è chiamato a pronunciarsi il Tribunale federale, e come viene del resto attestato anche dall'Ufficio regionale di collocamento competente, la ricorrente continua a svolgere delle ricerche d'impiego serie e regolari sia in tutto il Cantone Ticino che nella Svizzera interna: inviando un dossier di candidatura in lingua italiana e tedesca, considerato dal citato Ufficio come "molto buono", e giungendo più volte anche allo stadio del colloquio (sentenze 2C_761/2015 del 21 aprile 2016 consid. 4.4 e 2C_412/2014 del 27 maggio 2014 consid. 3.2 e contrario).

6.2.3. Nell'ottica dell'ALC, a giustificazione della revoca del permesso di soggiorno le autorità cantonali non potevano infine nemmeno richiamarsi al fatto che, durante il suo soggiorno in Svizzera, la ricorrente si sia rivolta all'assistenza pubblica.

Finché mantiene lo status di lavoratore, lo straniero a beneficio di un permesso di soggiorno UE/AELS ha infatti gli stessi vantaggi fiscali e sociali dei lavoratori nazionali (art. 9 cpv. 2 Allegato I ALC; DTF 141 II 1 consid. 3.3.1 pag. 9; sentenze 2C_1061/2013 del 14 luglio 2015 consid. 4.5 e 2C_412/2014 del 27 maggio 2014 consid. 3.2).

6.3. Per quanto precede, la revoca del permesso di soggiorno conferito alla ricorrente il 15 novembre 2011 non avrebbe dovuto essere pronunciata, poiché in contrasto con l'ALC (art. 6 cpv. 6 allegato I ALC; art. 23 cpv. 1 dell'ordinanza del 22 maggio 2002 sull'introduzione della libera circolazione delle persone [OLCP; RS 142.203] e contrario).

Qualora, in occasione del primo rinnovo di un permesso rilasciato per cinque anni, come nel caso in esame, il possessore si trovi in una situazione di disoccupazione involontaria da oltre 12 mesi consecutivi, la validità della carta di soggiorno può essere tuttavia limitata, per un periodo non inferiore ad un anno (art. 6 cpv. 1 allegato I ALC).

6.4. Preso atto del fatto che al momento in cui il Tribunale cantonale amministrativo si è pronunciato sulla fattispecie (8 settembre 2016) la ricorrente risultava trovarsi in una situazione di disoccupazione involontaria da oltre 12 mesi consecutivi e che il permesso di soggiorno di cui disponeva è giunto nel frattempo a scadenza (14 novembre 2016), l'incarto dev'essere pertanto rinviato alla Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, affinché le rilasci una proroga dello stesso di una durata non inferiore a un anno, come previsto dall'art. 6 cpv. 1 e 6 allegato I ALC (precedente consid. 6.1).

Se, giunta la scadenza della proroga concessa, la ricorrente sarà sempre ancora senza un impiego, il suo diritto di soggiorno dovrà allora essere considerato decaduto e, in assenza di altri motivi per proseguire il soggiorno nel nostro Paese, la stessa dovrà quindi lasciare la Svizzera (DTF 141 II 1 consid. 3.1 pag. 7; sentenza 2C_1060/2013 del 25 novembre 2013 consid. 3.1).

7.

Con la sua impugnativa, l'insorgente contesta infine anche la mancata concessione dell'assistenza giudiziaria per la procedura davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

Tenuto conto dell'esito del litigio nel merito, questa critica non riveste tuttavia più nessuna portata propria (sentenza 2C_761/2015 del 21 aprile 2016 consid. 5 e 2C_1088/2013 del 9 dicembre 2013 consid. 6). Oltre che alla Sezione della popolazione, l'incarto va infatti comunque rinviato anche all'istanza inferiore per nuovo giudizio sulle spese e sulle ripetibili della procedura cantonale (art. 68 cpv. 5 e art. 107 cpv. 2 LTF; sentenza 2C_173/2011 del 24 giugno 2011 consid. 6.2).

8.

8.1. Il ricorso, esaminato quale ricorso in materia di diritto pubblico, dev'essere pertanto accolto. La sentenza impugnata va annullata e la causa rinviata alla Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, che ha deciso in prima istanza (art. 107 cpv. 2 LTF), affinché emetta una nuova decisione nel senso dei considerandi.

8.2. Da parte sua, il Tribunale amministrativo dovrà riesprimersi sulle spese e sulle ripetibili della sede cantonale (art. 68 cpv. 5 e art. 107 cpv. 2 LTF; sentenza 2C_173/2011 del 24 giugno 2011 consid. 6.2).

8.3. Soccombente, lo Stato del Cantone Ticino è dispensato dal pagamento delle spese giudiziarie (art. 66 cpv. 4 LTF). Alla ricorrente, che ha agito personalmente in procedura, non vengono assegnate ripetibili (art. 68 cpv. 1 LTF).

8.4. Visto l'esito della causa, la domanda di assistenza giudiziaria presentata davanti al Tribunale federale dev'essere ritenuta priva di oggetto (sentenza 2C_182/2012 del 18 luglio 2012 consid. 6.3).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso in materia di diritto pubblico è accolto. La sentenza dell'8 settembre 2016 del Tribunale amministrativo del Cantone Ticino è annullata e la causa rinviata alla Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, affinché emetta una nuova decisione nel senso dei considerandi.

2.

La causa è nel contempo rinviata al Tribunale cantonale amministrativo per nuova decisione sulle spese e sulle ripetibili per la sede cantonale.

3.

Non vengono prelevate spese e non vengono assegnate ripetibili.

4.

L'istanza di assistenza giudiziaria è priva di oggetto.

5.

C omunicazione alla ricorrente, alla Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, nonché alla Segreteria di Stato della migrazione.

Losanna, 8 marzo 2017

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

Il Presidente: Seiler

Il Cancelliere: Savoldelli