



Sentenza del 27 settembre 2019

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Fulvio Haefeli, Yannick Antoniazza-Hafner,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,
rappresentata da Assistenza Legale di Enea Scarpino,
Via Pioda 2A, 6830 Chiasso,
ricorrente,

contro

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE,
Direzione consolare - Centro di servizio per i concittadini,
Aiuto sociale agli Svizzeri all'estero (ASE),
Effingerstrasse 27, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Aiuto sociale e prestiti ai cittadini svizzeri all'estero.

Fatti:**A.**

A._____ (la ricorrente), cittadina svizzera nata il ..., divorziata e pensionata, madre di un figlio maggiorenne, risiede nel comune italiano di B._____ dal 12 settembre 2013. In precedenza, la ricorrente ha soggiornato a C._____ dal 1995 al 1999, ed è quindi rientrata in Svizzera, dove ha vissuto a ... dal 1° luglio 1999 al 14 ottobre 2003, e in seguito a ... fino al 1° marzo 2012. A decorrere da quest'ultima data e fino al giorno del suo trasferimento a B._____, la ricorrente ha indicato di avere vissuto a C._____ con il suo compagno, nel frattempo deceduto.

B.

Il 6 novembre 2017, la ricorrente ha indirizzato al Consolato generale di Svizzera a Milano (CGSM) una richiesta di aiuto sociale (sussidio) per gli Svizzeri all'estero. La ricorrente ha chiesto un aiuto unico di € 14'000.– per “*spese odontoiatriche*” occasionate da un incidente, come pure un aiuto periodico, mensile, di fr. 700.– per “*sopravvivere*”, facendo valere “*gravi problemi dentari ed impossibilità affrontare [sic] le spese essenziali*”.

C.

La Direzione consolare (DC) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), sezione Aiuto sociale agli Svizzeri all'estero (ASE), ha proceduto ad istruire la richiesta, ottenendo dalla ricorrente un bilancio delle sue entrate e delle sue uscite con i giustificativi, facente stato essenzialmente di entrate dalla Svizzera e dall'estero pari a € 1'000.– e di una rendita di vecchiaia mensile di fr. 1'157.–. La ricorrente ha comunicato che, con il venir meno del suo compagno e di suo fratello, ha perso una parte delle sue entrate.

D.

Il 22 dicembre 2017, con decisione redatta in tedesco, l'ASE ha respinto la richiesta della ricorrente.

Il 15 febbraio 2018, dietro domanda della ricorrente, l'ASE ha revocato la detta decisione, emanandone una nuova, dello stesso contenuto di quella revocata, in italiano. Il 5 marzo 2018, l'ASE ha incaricato le Poste italiane di notificare la decisione alla ricorrente, ciò che è avvenuto nei giorni successivi (giorno esatto non conosciuto).

In sostanza, in relazione alla richiesta di un aiuto periodico, mensile, di fr. 700.–, l'ASE sottolinea che l'interruzione del soggiorno italiano della ricorrente (1999 – 2013) è di lunga durata e, in quanto tale,

ridimensionerebbe la sua precedente permanenza in Italia (1995 – 1999). In questo senso, l'ASE considera che l'attuale soggiorno della ricorrente nel comune di B. _____ è inferiore a cinque anni, ossia a quanto presupposto dalle proprie direttive per concedere un eventuale aiuto. In aggiunta, l'ASE rileva che la ricorrente non adempirebbe né il criterio dei legami familiari, non essendo sposata con un cittadino italiano e non avendo figli o parenti in Italia, né il criterio delle fonti di sostentamento, nella misura in cui finanzia il suo soggiorno in Italia con la sua rendita di vecchiaia svizzera, senza lavorare (in proposito, l'ASE fa anche riferimento ad un "*prodotto della linea ...*", concepito per ridurre la dipendenza dalla sigaretta, che la ricorrente non sarebbe riuscita a vendere in Svizzera, non avendo ottenuto l'autorizzazione da parte dell'Ufficio federale della sanità pubblica/UFSP [N.B.: all'incarto non ci sono informazioni più precise riguardo a questo progetto della ricorrente]). Su questa scia, l'ASE indica alla ricorrente che, se decidesse di fare ritorno in Svizzera con l'intenzione di rimanervi stabilmente, avrebbe la possibilità di inoltrare una domanda di prestazioni in caso di rimpatrio.

In relazione alla richiesta di un aiuto unico di € 14'000.–, l'ASE sostiene, con riferimento alla sua prassi corrente, che se non sussiste il diritto ad una prestazione periodica, in ragione del fatto che la permanenza nello Stato ospitante non è giustificata, non può nemmeno essere concessa una prestazione unica.

E.

Il 27 marzo 2018, la ricorrente ha scritto al CGSM di avere preso atto della decisione e di essere "*impossibilitata ad inoltrare ricorso al Tribunale amministrativo federale in quanto avrei bisogno di un supporto legale che non posso permettermi*", concludendo che "*mi oppongo a questa decisione che trovo ingiusta e crudele*".

F.

Il 10 aprile 2018, l'ASE ha trasmesso al Tribunale amministrativo federale (TAF), per competenza, lo scritto della ricorrente del 27 marzo 2018, nonché il proprio incarto.

Il 19 aprile 2018, questo Tribunale ha invitato la ricorrente a designare un recapito in Svizzera, ciò che è avvenuto puntualmente.

Il 16 maggio 2018, questo Tribunale ha richiesto alla ricorrente di precisare se e in che misura intendesse mantenere il ricorso. Con due scritti del 26

aprile e 23 maggio 2018, la ricorrente ha confermato, in definitiva, di mantenere il ricorso.

G.

Il 18 luglio 2018, su invito di questo Tribunale, l'ASE ha inoltrato la sua risposta al ricorso, nella quale ribadisce fundamentalmente gli argomenti alla base della decisione impugnata. In particolare, l'ASE indica che la ricorrente non avrebbe comprovato il suo soggiorno a C._____ dal 1° marzo 2012 al 12 settembre 2013, per cui lo stesso non può essere contabilizzato nel calcolo dei cinque anni, secondo le direttive DC, di permanenza continua in Italia, precisando, sotto questo profilo, che è *“determinante l'integrazione nello Stato ospite. Essa può solo avvenire, se la ricorrente si trova per un certo (lungo) periodo di tempo nello stesso luogo e dunque ha la possibilità di costruirsi un'esistenza. Essendosi apparentemente trasferita dopo solo un anno da C._____ a B._____, quest'anno a C._____ in ogni caso non potrebbe contare per il soggiorno all'estero”*.

H.

Il 17 agosto 2018, la ricorrente ha replicato alla risposta dell'ASE, sostenendo principalmente che risiede in Italia da sei anni e che, ad ogni modo, la sua permanenza nel detto paese raggiungerebbe i cinque anni nel corso della presente procedura, ossia il 13 settembre 2018. In questo rispetto, la ricorrente sottolinea che sono i cinque anni nello Stato ospitante che contano, e non in un comune dello stesso. Quanto al suo ultimo soggiorno a C._____, la ricorrente rileva di non avere *“preso domicilio immediatamente”* nella detta città a causa dell'incertezza legata alla malattia del suo compagno, e, alla morte di quest'ultimo, di avere lasciato la capitale per B._____. Peraltro, la ricorrente pretende di essersi bene integrata in questo villaggio italiano sul Lago

I.

Il 2 ottobre 2018, l'ASE ha inoltrato la sua duplice, in cui specifica che la rendita di vecchiaia (e l'aiuto ottenuto da parenti e da terzi) non può essere assimilata ad un'attività lucrativa nello Stato ospitante, come inteso dalle direttive DC per giustificare l'eventuale erogazione di un aiuto all'estero. Rispetto alla questione dei cinque anni di permanenza continua in Italia, l'ASE rileva che è determinante la situazione di fatto e di diritto al momento della decisione impugnata, e che, in concreto, questa condizione non è soddisfatta, la ricorrente essendosi iscritta nel comune di B._____ il 12 settembre 2013, e la decisione impugnata essendo stata emanata il 15

febbraio 2018. L'ASE sostiene inoltre che la ricorrente non avrebbe comprovato la sua integrazione a B._____.

J.

Il 7 gennaio 2019, la ricorrente ha preso posizione sulla duplice dell'ASE, contestando di non avere provveduto, fino alla dipartita di suo fratello, al proprio sostentamento e ribadendo di essere integrata nella realtà di B._____, dove ha trovato una forte empatia e dove il costo della vita è molto meno oneroso che in Svizzera.

K.

Il 2 aprile 2019, per il tramite del suo nuovo rappresentante, la ricorrente ha chiesto a questo Tribunale di sospendere la procedura durante trenta giorni, e ciò per poter esibire documenti inediti a sostegno della fondatezza della sua richiesta.

Il 30 aprile 2019, nel termine ottenuto per poter inoltrare i documenti in questione, la ricorrente ha prodotto dodici dichiarazioni di amici e conoscenti, nelle quali è affermato, sostanzialmente, che la stessa è *“fortemente radicata nel tessuto sociale della regione in cui risiede attualmente [B._____]”*.

L.

Il 19 maggio 2019, su invito di questo Tribunale, l'ASE si è pronunciata sulla documentazione esibita dalla ricorrente, confermando le proprie conclusioni relative alla necessità di respingere il ricorso e confermare la decisione impugnata.

M.

L'11 giugno 2019, la ricorrente ha inoltrato le sue osservazioni all'ultimo scritto dell'ASE, contestando che le condizioni per l'ottenimento dell'aiuto sociale sotto forma di prestazioni periodiche siano cumulative. In aggiunta, la ricorrente ribadisce di vivere in Italia da più di cinque anni e di essere integrata a B._____, precisando di avere sicure prospettive di miglioramento della sua situazione finanziaria in relazione allo sviluppo e alla commercializzazione del prodotto della linea Infine, la ricorrente annuncia che, da quasi un anno, è seguita da un professionista per problemi di salute psichica dovuti all'ansia e allo stress legati alla procedura per l'ottenimento dell'aiuto sociale.

N.

Il 26 giugno 2019, la ricorrente ha trasmesso un ulteriore scritto, con

allegato un certificato del dott. D._____, medico-chirurgo e psicoterapeuta italiano, del 21 giugno 2019, nel quale è fatto stato di “*una condizione ansiosa generalizzata, reattiva a situazioni di contesto*”, ed è consigliato di eseguire una psicoterapia individuale.

Diritto:

1.

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 6.11.2017 [cfr. consid. B]), la procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale (art. 62 LSEst).

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.

La DC/ASE fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento del 15 febbraio 2018, 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).

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 (cfr. consid. E e F). Ne discende che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

2.

2.1 Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), il quale dispone di 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 (art. 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 al 15 febbraio 2018, data della decisione impugnata (cfr. consid. D).

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*"), di meno ("*reformatio in peius*") o un'altra cosa ("*aliud*") rispetto a quanto richiesto (art. 62 cpv. 1 a 3 PA: massima dell'ufficialità; cfr. MADELEINE CAMPRUBI, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [ed.], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2^a 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).

3.

La presente causa verte sul rifiuto, da parte dell'ASE, di concedere alla ricorrente, sotto forma di aiuto sociale, sia una prestazione periodica su base mensile (richiesta: fr. 700.–), sia una prestazione unica (richiesta: € 14'000.–).

4.

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 (art. 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).

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. B), 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).

4.2.1 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).

4.2.2 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).

4.3 La Direzione consolare del Dipartimento federale degli affari esteri ha emanato le direttive sull'aiuto sociale agli Svizzeri all'estero (direttive DC), in vigore dal 1° gennaio 2016, che fungono da "*istruzioni per gli organi esecutivi, in particolare per la Sezione Aiuto sociale agli Svizzeri all'estero (ASE) e per le rappresentanze svizzere all'estero. Servono inoltre da guida di orientamento per i richiedenti e il pubblico interessato. Non sono vincolanti per le autorità giudiziarie*" (direttive DC, pag. 2; https://www.eda.admin.ch/dam/eda/it/documents/das-eda/organisation-eda/Richtlinien-SAS_IT.pdf).

4.3.1 In relazione all'art. 19 cpv. 1 lett. c OSEst (prestazioni periodiche), le direttive DC precisano che è più opportuna una prestazione *in loco* quando il richiedente:

- è riuscito finora a finanziare integralmente o in parte il suo sostentamento mediante un'attività lucrativa;
- risiede da *più di cinque anni* nello Stato ospite;
- è ben integrato nella società dello Stato ospite;
- è coniugato o vive in un concubinato stabile con un cittadino dello Stato ospite;

- ha figli con un cittadino dello Stato ospite e questi ultimi sono ben integrati (p. es. se frequentano le scuole pubbliche);
- ha familiari nello Stato ospite con i quali cura contatti.

È invece più opportuno il rimpatrio se il richiedente:

- è abile al lavoro, ma le possibilità di un'indipendenza economica sono poche (ad es. minorenni assistiti che diventeranno maggiorenni);
- è riuscito finora a finanziare il suo sostentamento nello Stato ospite soprattutto con dei risparmi;
- non possiede un regolare permesso di soggiorno e non può ottenerlo in tempo utile;
- non è sposato o non vive in concubinato stabile con un cittadino dello Stato ospite o non ha familiari nello Stato ospite (direttive DC, § 1.3.4).

4.3.2 In relazione all'art. 20 OSEst (prestazioni uniche), le direttive DC specificano che *“l'aiuto sociale è concesso non soltanto per sopperire al disavanzo regolare del budget, ma anche per le spese che si verificano soltanto una volta. Affinché l'ASE possa valutare tali spese ed eventualmente influire sui costi, deve essere inoltrata una richiesta, corredata di un budget (art. 30 cpv. 3 OSEst), prima che la spesa sia effettuata”* (direttive DC, § 3.1).

A proposito delle cure odontoiatriche, le direttive DC puntualizzano che *“di norma è rimborsato soltanto un trattamento semplice, in particolare al fine di alleviare i dolori e/o di ripristinare la capacità di masticare. Ponti e corone sono considerati trattamenti eccezionali. Per interventi odontoiatrici di grande portata va sottoposto all'ASE un preventivo corredata di radiografie”* (direttive DC, § 3.2.2).

5.

Si tratta innanzitutto di determinare il senso dell'art. 19 cpv. 1 lett. c nn. 1 – 3 OSEst, in considerazione del fatto che la ricorrente sostiene che le condizioni formulate ai detti nn. 1 – 3 non sarebbero cumulative (cfr. consid. M), diversamente da quanto risulterebbe dalla prassi dell'ASE (cfr. direttive DC) e, di rif...o, dalla decisione impugnata (cfr. consid. D e 4.3.1).

5.1 In proposito, bisogna sottolineare che il legislatore ha delegato al Consiglio federale soltanto la competenza di emanare un'ordinanza d'esecuzione e che l'art. 19 cpv. 1 lett. c nn. 1 – 3 OSEst si limita effettivamente a precisare gli art. 24 e 27 LSEst, senza formulare regole di diritto materiale (cfr. consid. 4.1 e 4.2). In questo senso, si può senz'altro affermare, perlomeno limitatamente all'art. 19 cpv. 1 lett. c nn. 1 – 3 OSEst,

che non si è in presenza di una cosiddetta ordinanza legislativa dipendente di sostituzione, per cui non sussistono problemi di interpretazione della portata della delega legislativa e della natura delle norme dell'ordinanza (cfr., per più dettagli, la sentenza del Tribunale federale 2C_744/2014 del 23 marzo 2016 consid. 7 e 7.1).

5.2 Rispetto alle direttive DC è opportuno rilevare quanto segue.

Secondo la giurisprudenza, le direttive amministrative esplicano effetti solamente nei confronti dell'amministrazione, di cui esprimono il punto di vista sull'applicazione di una determinata norma di diritto, senza tuttavia fornirne un'interpretazione vincolante. Ciò non significa però che il giudice non ne tenga conto; al contrario, egli deve considerare il modo di vedere dell'amministrazione quando esso corrisponde ad un'interpretazione soddisfacente delle disposizioni legali applicabili alla fattispecie. Il giudice si scosta da questa interpretazione soltanto se le direttive amministrative stabiliscono delle regole che non sono conformi alle disposizioni legali applicabili (cfr. DTF 145 V 84 consid. 6.1.1, 142 V 442 consid. 5.2, 140 V 314, 133 V 587 consid. 6.1 e 133 V 257 consid. 3.2).

In concreto, si deve sottolineare che il § 1.3.4 delle direttive DC, secondo il quale "*è più opportuna una prestazione in loco quando il richiedente risiede da più di cinque anni nello Stato ospite*" (cfr. consid. 4.3.1), e che riveste una particolare importanza nell'ottica del presente litigio, costituisce una norma di diritto materiale che, per sua natura, dovrebbe trovarsi nella LSEst o, tutt'al più, nell'OSEst, a prescindere dal fatto che la stessa Direzione consolare qualifichi le sue direttive come "*istruzioni per gli organi esecutivi*" (cfr. consid. 4.3). Il § 1.3.4 delle direttive DC (regola dei cinque anni) non vincola pertanto questo Tribunale, il quale ne terrà comunque conto, se del caso e nella misura richiesta, per dirimere la disputa tra le parti.

5.3 La legge è da interpretare in primo luogo procedendo dalla sua lettera (interpretazione letterale). Tuttavia, se il testo non è perfettamente chiaro, se più interpretazioni del medesimo sono possibili, dev'essere ricercata la vera portata della norma, prendendo in considerazione tutti gli elementi d'interpretazione, in particolare lo scopo della disposizione, il suo spirito, nonché i valori su cui essa prende fondamento (interpretazione teleologica). Pure di rilievo è il senso che essa assume nel suo contesto (interpretazione sistematica; cfr. DTF 135 II 78 consid. 2.2, 135 V 153 consid. 4.1, 131 II 249 consid. 4.1, 134 I 184 consid. 5.1 e 134 II 249 consid. 2.3). I lavori preparatori, segnatamente laddove una disposizione non è

chiara oppure si presta a diverse interpretazioni, costituiscono un mezzo valido per determinarne il senso ed evitare così di incorrere in interpretazioni erranee (interpretazione storica). Soprattutto nel caso di disposizioni recenti, la volontà storica dell'autore della norma non può essere ignorata se ha trovato espressione nel testo oggetto d'interpretazione (cfr. DTF 134 V 170 consid. 4.1 con riferimenti). Occorre prendere la decisione materialmente corretta nel contesto normativo, orientandosi verso un risultato soddisfacente sotto il profilo della *ratio legis*. Il Tribunale federale non privilegia un criterio d'interpretazione in particolare; per accedere al senso di una norma preferisce, pragmaticamente, ispirarsi a un pluralismo interpretativo (cfr. DTF 135 III 483 consid. 5.1). Se sono possibili più interpretazioni, dà la preferenza a quella che meglio si concilia con la Costituzione. In effetti, a meno che il contrario non risulti chiaramente dal testo o dal senso della disposizione, il Tribunale federale, pur non potendo esaminare la costituzionalità delle leggi (formali) federali (art. 190 Cost.), parte dall'idea che il legislatore federale non propone soluzioni contrarie alla Costituzione (cfr. DTF 137 V 273 consid. 4.2, 131 II 562 consid. 3.5, 131 II 710 consid. 4.1 e 130 II 65 consid. 4.2).

5.4 In concreto, bisogna convenire con la ricorrente che i nn. 1 – 3 dell'art. 19 cpv. 1 lett. c OSEst, più precisamente i nn. 2 e 3, sono uniti dalla congiunzione “o” (in tedesco, “oder”; in francese, “ou”), la quale serve a “collegare due o più elementi al fine di esprimere una reciproca esclusione, una contrapposizione, oppure un'alternativa” (www.treccani.it). In questo senso sembrerebbe dunque, come pretende la ricorrente, che le condizioni formulate ai nn. 1 – 3 non siano cumulative, ma alternative. Tuttavia, la lett. c introduce i nn. 1 – 3 riferendosi all’*insieme delle circostanze*, con la precisazione “*segnatamente*”, ciò che suggerisce, da un mero punto di vista linguistico, che le circostanze enunciate non esaustivamente ai nn. 1 – 3, ed eventualmente altre circostanze ricavabili dalla fattispecie da esaminare, debbano essere aggiunte una all'altra per avere un quadro il più possibile preciso nell'intento di valutare se l'aiuto sociale vada concesso.

Questa interpretazione è avvalorata dalla *ratio legis* della LSEst che, se prevede la possibilità di concedere l'aiuto sociale agli Svizzeri che vivono all'estero in stato d'indigenza, ne stabilisce la sussidiarietà rispetto ai mezzi propri del richiedente e ad eventuali contributi privati o aiuti dello Stato ospite, nonché la rimborsabilità; senza contare che, al posto di ottenere l'aiuto sociale, il richiedente può essere invitato a rimpatriare in Svizzera (cfr. consid. 4.1). Stando così le cose, si deve ammettere, come già

anticipato, che è necessario riferirsi all'insieme delle circostanze del caso, non solo a quelle formulate ai nn. 1-3, ma anche ad altre possibili circostanze, conosciute o suscettibili di esserlo, utili ad apprezzare le condizioni che reggono la concessione dell'aiuto sociale, le quali mirano a stabilire, in definitiva, se il richiedente possa far valere "*eine eigentliche Verwurzelung – sozial, familiär und wirtschaftlich – im Aufenthaltsstaat*" (cfr. sentenza TAF C-6795/2014 del 29 aprile 2015 consid. 4.2). In quest'ottica è d'aiuto ricorrere, perlomeno a titolo indicativo, ai criteri enumerati al § 1.3.4 delle direttive DC (cfr. consid. 4.3.1).

Di conseguenza, per rispondere alla ricorrente, s'impone la conclusione che le condizioni dell'art. 19 cpv. 1 lett. c nn. 1 – 3 OSEst non sono propriamente né cumulative, né alternative, nella misura in cui hanno un carattere esemplificativo, ciò che implica che quanto più grande è il numero delle condizioni soddisfatte, tanto più elevate sono le probabilità di ottenere l'aiuto sociale richiesto.

6.

Ciò posto, occorre ora esaminare in che misura la ricorrente soddisfa, in parte o completamente, le condizioni dell'art. 19 cpv. 1 lett. c nn. 1 – 3 OSEst. In proposito, la stessa ricorrente pretende di adempiere tutte le dette condizioni.

6.1 Per quanto concerne la residenza da diversi anni nello Stato ospite, questo Tribunale osserva che, alla luce dei dati disponibili, la ricorrente ha vissuto una lunga fase della sua vita in Italia, dove risiede tuttora, per cui si deve riconoscere che adempiva, al 15 febbraio 2018 (cfr. consid. 2.1), la condizione dell'art. 19 cpv. 1 lett. c n. 1 OSEst. Dato che la "regola dei cinque anni" del § 1.3.4 delle direttive DC, come sopra evidenziato, ha una valenza meramente indicativa, la sua applicazione rigorosa alla fattispecie da parte dell'ASE, alla stregua di un termine stabilito dalla legge (cfr. decisione impugnata nonché la risposta al ricorso), non corrisponde allo spirito della LSEst (e dell'OSEst), per cui questo Tribunale ritiene necessario scostarsene a favore della ricorrente.

6.2 Rispetto alla condizione dell'indipendenza economica molto probabile in un futuro prossimo, questo Tribunale deve constatare che, al 15 febbraio 2018, la ricorrente continuava a percepire, essenzialmente, la sua rendita di vecchiaia mensile di fr. 1'157.–, la quale, secondo il suo dire, non era sufficiente per vivere dove risiede in Italia, ossia a B._____, da cui la richiesta di una prestazione periodica, mensile, di fr. 700.– a titolo di aiuto sociale (cfr. consid. A, B e C). Quanto al progetto della ricorrente relativo al

“*prodotto della linea ...*”, non meglio specificato all’incarto (cfr. consid. D), non si può certamente affermare che esso si trovasse, al 15 febbraio 2018, ad uno stato avanzato di sviluppo tale da garantire con molta probabilità, in un prossimo futuro, l’indipendenza economica della ricorrente, con la conseguente limitazione nel tempo dell’aiuto sociale eventualmente versato. Pertanto, al 15 febbraio 2018, la ricorrente non adempiva la condizione dell’art. 19 cpv. 1 lett. c n. 2 OSEst.

6.3 In relazione alla condizione vertente sui legami con lo Stato ospite, questo Tribunale non può esimersi dal rilevare che appare difficile poter ammettere, in base alle informazioni disponibili, che la ricorrente avesse, al 15 febbraio 2018, “*stretti legami familiari o di altro tipo*”, ai sensi dell’art. 19 cpv. 1 lett. c n. 3 OSEst, con B._____ e, più in generale, con l’Italia. In proposito, il § 1.3.4 delle direttive DC illustra pertinentemente questa nozione astratta, concretizzandola mediante alcuni criteri, quali il matrimonio o il concubinato con un cittadino dello Stato ospite oppure la presenza di figli con un cittadino dello stesso Stato o di familiari, con i quali i contatti vengono intrattenuti, nel medesimo Stato (cfr. consid. 4.3.1). Ora, nonostante i suoi tentativi di sostanziare i suoi legami con B._____, essenzialmente esibendo brevi dichiarazioni di amici e conoscenti (cfr. consid. K), la ricorrente non riesce a convincere che tali legami raggiungessero (e raggiungano) il grado d’intensità presupposto dall’art. 19 cpv. 1 lett. c n. 3 OSEst.

6.4 Alla luce delle considerazioni appena esposte, bisogna concludere che la ricorrente, benché soddisfi la condizione della durata del soggiorno all’estero, non adempie né la condizione dell’indipendenza economica, né la condizione dei legami con lo Stato ospite. Peraltro, la ricorrente non fa valere altre circostanze suscettibili di influire sulla valutazione globale da intraprendere per decidere se la prestazione periodica da lei richiesta debba essere concessa. In proposito, si noti che il suo stato psicologico attuale, così come descritto nel certificato del dott. D._____ (cfr. consid. N), non può manifestamente essere annoverato tra le condizioni pertinenti per risolvere la questione in esame, tanto più che la ricorrente ha vissuto in Ticino, dal 1999 al 2012, apparentemente senza particolari problemi, e che comunque, se del caso, potrebbe eseguire la psicoterapia consigliata dal medico italiano anche in Svizzera. A ciò si deve aggiungere che, in fin dei conti, la ricorrente rimane libera di restare in Italia, la non erogazione della prestazione periodica da lei richiesta non costituendo, beninteso, un rimpatrio coatto.

Ne deriva che la ricorrente non ha diritto ad alcuna prestazione periodica a titolo di aiuto sociale per gli Svizzeri all'estero. Sotto questo profilo, la decisione impugnata è dunque conforme al diritto federale (cfr. art. 49 PA).

7.

Rimane da verificare se la ricorrente possa pretendere una prestazione unica, a titolo di aiuto sociale, in ragione delle spese odontoiatriche che quantifica in € 14'000.– (cfr. consid. B).

7.1 Secondo l'art. 30 cpv. 3 OSEst, alla richiesta di prestazione unica deve essere allegato anche un "*preventivo dei costi*". Dal canto suo, il § 3.1 delle direttive DC esige che tale richiesta sia presentata "*prima che la spesa sia effettuata*". Quanto al § 3.2.2 delle direttive DC, esso specifica che "*per interventi odontoiatrici di grande portata va sottoposto all'ASE un preventivo corredato di radiografie*" (cfr. consid. 4.3.2). Questo significa che, prima di sottoporsi ad eventuali interventi di questo tipo, il richiedente che intende farsi rimborsare i relativi costi a titolo di aiuto sociale, deve informare compiutamente l'ASE, producendo un preventivo con le relative radiografie.

7.2 In concreto, dall'incarto si evince che la ricorrente ha ottenuto da parte del suo medico specialista, il 22 settembre 2016, un preventivo di € 19'390.– relativo, in particolare, ad una "*arcata lega odont.ca ceramica*" (€ 15'400.–) e a due impianti di titanio (€ 1'060.– ciascuno). La conseguente fattura, del 27 aprile 2017, fa stato di un importo totale di € 15'002.–.

Alla luce di queste cifre è indiscutibile che l'intervento odontoiatrico in questione è di grande portata e che, in quanto tale, la ricorrente avrebbe dovuto, prima di sottoporvisi, secondo l'art. 30 cpv. 3 OSEst e i §§ 3.1 e 3.2.2 delle direttive DC, presentare all'ASE il preventivo corredato di radiografie. Ora, la ricorrente ha depositato la sua richiesta di aiuto sociale il 6 novembre 2017 (cfr. consid. B), ossia dopo l'esecuzione dell'intervento, ed ha quindi omesso di conformarsi all'esigenza posta dall'art. 30 cpv. 3 OSEst e dai §§ 3.1 e 3.2.2 delle direttive DC.

7.3 A questo punto ci si deve chiedere se sia esigibile che un amministrato, più precisamente uno Svizzero all'estero, conosca le regole formulate all'art. 30 cpv. 3 OSEst ed ai §§ 3.1 e 3.2.2 delle direttive DC, oppure se, anche senza conoscerle, assuma spontaneamente e ragionevolmente il comportamento in esse descritto.

In proposito, se si suppone che tutti conoscano la legge, bisogna rilevare che l'art. 30 cpv. 3 OSEst non è una legge formale, emanata dal parlamento, e che la sua formulazione indica il comportamento da assumere da parte dell'amministrato soltanto implicitamente, riferendosi al "preventivo dei costi". Concretizzando l'art. 30 cpv. 3 OSEst, sono invece chiari ed espliciti i §§ 3.1 e 3.2.2 delle direttive DC.

Ora, questo Tribunale considera che l'esigenza relativa al comportamento da assumere da parte di uno Svizzero all'estero in caso di interventi odontoiatrici importanti, secondo i §§ 3.1 e 3.2.2 delle direttive DC, è comprensibile e condivisibile, nella misura in cui i costi occasionati da tali interventi non sono direttamente legati all'indigenza (cfr. art. 20 cpv. 1 lett. a OSEst: "*spesa unica necessaria al suo sostentamento*") e che possono avere, inoltre, delle implicazioni sul piano assicurativo, in particolare in caso di infortunio o di malattia. Ciò è tanto più vero se si considera che la concessione dell'aiuto sociale è retta dai principi di sussidiarietà e di rimborsabilità (cfr. consid. 4.1). In questo senso, si deve ammettere che si può esigere da uno Svizzero all'estero, in ogni caso, che si informi presso l'amministrazione prima di sottoporsi ad importanti interventi odontoiatrici che intende farsi rimborsare mediante una prestazione unica a titolo di aiuto sociale.

Pertanto, in concreto, ci si poteva e doveva attendere dalla ricorrente che sottoponesse all'amministrazione il preventivo di € 19'390.-, del 22 settembre 2016, prima di subire gli interventi odontoiatrici descritti nella fattura di € 15'002.-, del 27 aprile 2017. Non avendo agito in questo modo, la ricorrente non ha fatto prova della diligenza necessaria nell'ambito della procedura relativa alle richieste di aiuto sociale per gli Svizzeri all'estero, e ciò a prescindere dalla conoscenza o dall'ignoranza da parte sua del contenuto dell'art. 30 cpv. 3 OSEst e dei §§ 3.1 e 3.2.2 delle direttive DC. Peraltro, in questo rispetto, è legittimo supporre che la ricorrente, avendo dovuto iscriversi nel registro degli Svizzeri all'estero (cfr. consid. 4.1), sia stata messa al corrente, dalle autorità consolari svizzere di Milano, dell'esistenza delle direttive DC, concepite proprio come "*guida d'orientamento per i richiedenti*" (cfr. consid. 4.3).

7.4 Si noti che l'ASE motiva il suo rifiuto di concedere alla ricorrente una prestazione unica a titolo di aiuto sociale, affermando che "*se [...] non si ha diritto a una prestazione periodica in quanto la permanenza nello Stato ospite non è giustificata, automaticamente secondo la prassi corrente non è concessa neanche una prestazione unica, poiché verrebbe a instaurarsi una situazione non equa*"; in proposito, l'ASE parla anche di "*norma o*

prassi”, a cui si può derogare in caso di “*emergenza*” o in relazione a “*spese per il rimpatrio*”, senza fornire ulteriori dettagli (cfr. decisione impugnata, § 5).

Ora, nelle direttive DC non vi sono indicazioni che permettano di meglio capire il fondamento di questa “*norma o prassi*”. Dal canto suo, la LSEst stabilisce che, se il rimpatrio è esigibile, l’aiuto sociale non viene versato o non viene più erogato (cfr. consid. 4.1). Quanto all’OSEst, essa prevede che le prestazioni periodiche e le prestazioni uniche sono cumulabili, ma non vincola esplicitamente il diritto ad una prestazione unica alla residenza da diversi anni nello Stato ospite, come è invece il caso per le prestazioni periodiche (cfr. consid. 4.2.1 e 4.2.2). Su questa base, procedendo ad un’interpretazione sistematica della LSEst e dell’OSEst (cfr. consid. 5.3), ossia in funzione del contesto in cui si trovano le norme pertinenti, si deve ammettere, salvo eccezioni specifiche (spese in caso d’emergenza o di rimpatrio), che il diritto ad una prestazione unica sottostà alle stesse condizioni che giustificano l’erogazione di prestazioni periodiche. Se così non fosse, infatti, le prestazioni uniche a titolo di aiuto sociale potrebbero essere versate, indistintamente, agli Svizzeri la cui permanenza all’estero è giustificata, e agli Svizzeri la cui residenza all’estero non è giustificata, ciò che non può corrispondere allo scopo perseguito dalla legge.

In questo senso, a prescindere dalla sua stringatezza, la conclusione dell’ASE non può che essere confermata.

7.5 Ne discende che la ricorrente, che non ha diritto ad alcuna prestazione periodica (cfr. consid. 6), non può nemmeno pretendere il rimborso di € 14'000.– come prestazione unica a titolo di aiuto sociale per gli interventi odontoiatrici da lei subiti. Anche sotto questo profilo, la decisione impugnata è dunque conforme al diritto federale (cfr. art. 49 PA).

8.

In conclusione, il ricorso deve essere respinto e la decisione impugnata confermata.

9.

Occorre ancora soffermarsi brevemente sullo svolgimento dello scambio degli scritti. La ricorrente ha impugnato personalmente, senza essere patrocinata, la decisione dell’ASE, e l’ASE ha risposto al ricorso (cfr. consid. E a G). Ha fatto seguito “*un ulteriore scambio di scritti*” (art. 57 cpv. 2 PA), ossia la replica e la duplica, e la ricorrente ha pure avuto modo di prendere posizione sulla duplica (cfr. consid. E a J). Su richiesta del nuovo

patrocinatore della ricorrente, il 2 aprile 2019, questo Tribunale ha concesso a quest'ultima la possibilità di inoltrare nuova documentazione a sostegno delle sue pretese, sulla quale l'ASE si è pronunciata (cfr. consid. K e L).

Riguardo alle osservazioni della ricorrente dell'11 giugno 2019, e al suo scritto del 24 giugno 2019, con il relativo certificato medico (cfr. consid. M e N), questo Tribunale rinuncia a sottoporli all'ASE per un'ulteriore presa di posizione, considerato che i nuovi argomenti addotti non sono suscettibili di mutare la valutazione esposta in precedenza (cfr. consid. 6.4 e 7.4), nella misura in cui il "disagio" e il "distress quotidiano" della ricorrente sono essenzialmente dovuti, come risulta dal certificato medico menzionato, all'andamento della procedura davanti all'ASE e alla pendenza della presente procedura. Le osservazioni e lo scritto in questione, unitamente al certificato medico, saranno trasmessi all'ASE, per conoscenza, con la notifica della presente sentenza.

10.

10.1 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 (art. 63 cpv. 4*bis* PA e 2 cpv. 1 TS-TAF).

In concreto, considerata la situazione patrimoniale della ricorrente, come essa traspare dall'incarto, e indipendentemente dall'esito della causa sfavorevole alla ricorrente, questo Tribunale rinuncia a prelevare spese processuali.

10.2 Per quanto concerne le spese ripetibili, alla ricorrente non si assegna alcuna indennità conformemente al principio della soccombenza (art. 64 cpv. 1 PA *a contrario*). Lo stesso vale per l'autorità inferiore, considerato che le autorità federali non hanno diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Non si prelevano spese processuali.

3.

Non si assegnano indennità per spese ripetibili.

4.

Comunicazione:

- alla ricorrente (atto giudiziario);
- all'autorità inferiore (n. di rif. ...; atto giudiziario; per conoscenza: copie delle osservazioni della ricorrente, dell'11 giugno 2019 e del 24 giugno 2019, con il relativo allegato).

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici

(rimedi giuridici alla pagina seguente)

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerna, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: