



Corte VI
F-3824/2019

Sentenza del 30 agosto 2021

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Fulvio Haefeli, Jenny de Coulon Scuntaro,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,
c/o ...,
...,
...,
ricorrente,

contro

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE,
Direzione consolare, Divisione Protezione consolare,
Aiuto sociale agli Svizzeri all'estero,
Effingerstrasse 27,
3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Aiuto sociale e prestiti ai cittadini svizzeri all'estero.

Fatti:**A.**

A. _____ (la ricorrente), cittadina svizzera nata l'... 1943 nel Canton ..., nubile e senza figli, artista-pittrice, si è trasferita in Italia con sua madre, nel frattempo deceduta, nel 1956, dove risiede tuttora nel comune di ... (..., ...).

Dal 1° giugno al 31 agosto 1998, la ricorrente ha beneficiato di una rendita intera d'invalidità di fr. 136.– mensili, e, con effetto dal 1° settembre 1998, di una mezza rendita d'invalidità di circa fr. 70.– al mese. Dal 1° aprile 2007, la ricorrente percepisce una rendita di vecchiaia di fr. 377.– mensili.

B.

Il 28 dicembre 1989, rappresentata da un suo amico avvocato in qualità di *“procuratore speciale”*, la ricorrente aveva comperato un bene immobile, ossia un *“villino sviluppatosi su due piani [...], composto da soggiorno con angolo cottura a bagno al primo piano, con terrazzino a livello, e da camera, cameretta e W.C. al piano terra”* (contratto di compravendita), sito a ... (...), a circa trenta metri dal mare, per il prezzo di 30 milioni di lire, di cui 6 milioni da pagare immediatamente e il restante da versare in otto rate successive (cambiali) da 3 milioni ciascuna a partire dal 31 marzo 1990, l'ultima scadente il 31 ottobre 1990, pena la risoluzione del contratto di compravendita.

C.

Il 21 agosto 2001, la ricorrente ha sottoposto al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), tramite l'Ambasciata di Svizzera a Roma (ASR), una richiesta di prestazioni assistenziali per gli Svizzeri all'estero (*“aiuto mensile per sostentamento”*).

Nell'apposito formulario la ricorrente ha indicato di non esercitare alcuna attività lavorativa, di non avere entrate, di non beneficiare di alcun tipo di assistenza da parte dell'Italia, di possedere un'automobile, di dover pagare un *“affitto dal mese di giugno in poi”* nel comune di ... (...), e di soffrire di uno *“stato depressivo con attacchi di panico e ansia sociale”*.

D.

Il 20 marzo 2002, dopo aver istruito la domanda della ricorrente, il DFAE le ha accordato una prestazione mensile di fr. EUR 945.– per il periodo dal 1° aprile 2002 al 31 marzo 2003, e ciò allo scopo di permetterle di prendere tutte le misure necessarie per potere finanziare la sua esistenza in Italia in modo autonomo, *“da die Unterstützung nicht weitergeführt werden kann.”*

Sollte dies aus zwingenden und belegbaren Gründen nicht möglich sein, käme nur noch eine Rückkehr in die Schweiz in Frage”.

E.

Considerando che la situazione della ricorrente non era sostanzialmente cambiata al termine del primo anno per il quale le era stato concesso il sussidio, il DFAE ha continuato a versarle, oltre ad importi per coprire le sue spese mediche ed altre spese della vita quotidiana, le prestazioni mensili seguenti:

- dal 1° aprile 2003 al 31 marzo 2004, EUR 1'045.-;
- al 1° aprile 2004 al 31 marzo 2005, EUR 1'109.-;
- dal 1° aprile 2005 al 31 marzo 2006, EUR 1'186.-;
- dal 1° aprile 2006 al 30 settembre 2006, EUR 963.-;
- dal 1° ottobre 2006 al 30 settembre 2007, EUR 1'000.-;
- dal 1° ottobre 2007 al 30 settembre 2008, EUR 926.-;
- dal 1° ottobre 2008 al 30 settembre 2009, EUR 1'043.-;
- dal 1° ottobre 2009 al 30 settembre 2010, EUR 1'093.-;
- dal 1° ottobre 2010 al 30 settembre 2011, EUR 1'083.-;
- dal 1° ottobre 2011 al 30 settembre 2012, EUR 974.-.

F.

Il 25 giugno 2012, il comune di ... si è rifiutato di concedere alla ricorrente un “*contributo economico*”, e ciò in mancanza dei requisiti necessari.

L'11 luglio 2012, l'Istituto nazionale italiano della previdenza sociale (INPS) ha respinto la domanda della ricorrente di “*assegno sociale per titolari della carta di soggiorno*”, il suo reddito essendo superiore al massimo di EUR 5'577.-.

G.

In prosieguo, il DFAE ha continuato a versare alla ricorrente, in aggiunta al rimborso delle sue spese mediche e di altre spese della vita di tutti i giorni, le prestazioni mensili seguenti:

- dal 1° ottobre 2012 al 30 settembre 2013, EUR 1'037.-;
- dal 1° ottobre 2013 al 30 settembre 2014, EUR 1'210.-;
- dal 1° ottobre 2014 al 30 settembre 2015, EUR 973.- (1'031.-);
- dal 1° ottobre 2015 al 30 settembre 2016, EUR 1'099.-;
- dal 1° ottobre 2016 al 30 aprile 2017, EUR 1'053.-;
- dal 1° maggio 2017 al 30 aprile 2018, EUR 874.-.

H.

Il 1° agosto 2017, durante un colloquio con un collaboratore dell'ASR, la ricorrente ha raccontato di avere "*ricevuto in donazione tramite testamento da un suo amico a ... [...] un appartamento [...] non [...] in buone condizioni*", dove "*tiene una parte dei suoi quadri*" e dove si reca "*sempre meno spesso*", manifestando l'intenzione di volere "*donarlo alla sua amica di ...*". In proposito, il collaboratore le ha suggerito che avrebbe dovuto "*assolutamente interessarsi per venderlo*" (lista di controllo per le visite a domicilio del 1° agosto 2017).

I.

Il 28 febbraio 2018, il comune di ... ha dichiarato, per scritto, di non assistere la ricorrente, né finanziariamente né in altro modo.

Lo stesso giorno le Poste italiane hanno fornito un attestato relativo agli averi della ricorrente fino al 31 dicembre 2017, ossia il conto corrente 40537748 (saldo di EUR 30.26), con una "*giacenza media 2017*" di EUR 362.09, il conto Postepay IT60G0760105138263093063097 (saldo di EUR 382.25), con una "*giacenza media 2017*" di EUR 222.06, e il libretto di risparmio estinto, con una "*giacenza media annua al 31/12/2017 di [EUR] 5.59*".

Il 30 marzo 2018, l'INPS ha rilasciato alla ricorrente un'attestazione ISEE (Indicatore Situazione Economica Equivalente), indicante un patrimonio immobiliare di EUR 29'501.-.

J.

Il 3 aprile 2018, dopo avere ricevuto dalla ricorrente una "*perizia di stima*" dell'immobile di ..., effettuata da un ingegnere e facente stato di un valore totale di EUR 45'000.-, da cui detrarre il costo dei lavori da eseguire di EUR 20'000.-, l'ASR ha informato la medesima di voler eseguire una

seconda valutazione prima di procedere alla vendita, chiedendole di tenere pronte le chiavi per il necessario sopraluogo. L'ASR ha inoltre ventilato alla ricorrente l'idea di organizzare una mostra, con l'aiuto del Consolato Generale di Svizzera a ..., per vendere i suoi quadri.

K.

Il 17 maggio 2018, il DFAE ha deciso di approvare la richiesta della ricorrente di versarle una prestazione assistenziale mensile, fissata a EUR 915.–, durante il periodo dal 1° maggio 2018 al 30 aprile 2019, ricordandole nel contempo l'obbligo di dichiarare ogni reddito, per esempio relativo a prestazioni assistenziali dello Stato italiano o alla vendita dei suoi quadri, alla fine di ogni mese. Nella sua decisione il DFAE ha precisato che *“omettendo di comunicarci il fatto che, dal 1990, Lei possiede un appartamento di Sua proprietà, è evidente che non ha ottemperato ai Suoi obblighi. Lo stesso vale anche per i conti bancari non dichiarati”*, invitandola *“ad adempiere in futuro ai suoi obblighi. In caso contrario, potremmo doverle rifiutare, ridurre o revocare le prestazioni di aiuto sociale”*.

L.

L'11 febbraio 2019, mediante messaggio elettronico, l'ASR ha confermato alla ricorrente che poteva *“procedere alla vendita dell'immobile alle seguenti condizioni: 1. Il prezzo di vendita non deve essere inferiore a EUR 25'000.– [...]; 2. La procedura di vendita deve essere assistita da un notaio [...]; 3. Il contratto di compravendita, prima di essere firmato dalle parti in causa, deve essere sottoposto a questa rappresentanza per controllo ed approvazione”*.

Il 28 febbraio 2019, per via elettronica, la ricorrente ha trasmesso all'ASR una copia della promessa di vendita della sua casa ad B._____ per EUR 25'000.–, in cinque rate annuali di EUR 5'000.– ciascuna, la prima scadente il 30 settembre 2019, l'ultima il 30 settembre 2023. Lo stesso giorno, l'ASR ha chiesto alla ricorrente di ridurre la scadenza delle rate o di scaglionarle in altro modo.

Il 10 marzo 2019, con messaggio elettronico, la ricorrente ha comunicato all'ASR che *“l'atto di acquisto della mia casa [di ...] per legge non è corretto. Non sono state pagate tutte le rate del condono dal venditore. Ne mancano due di circa 380'000.– lire l'una. La quale spesa dovrà essere fatta da parte mia. [L'ingegnere] si sta occupando e farà di tutto per poter procedere alla vendita [...]”*.

M.

Il 12 marzo 2019, l'ASR ha chiesto alla ricorrente di inoltrare, entro il 15 aprile seguente, i documenti finanziari necessari per la richiesta di sussidio relativa al periodo 2019 – 2020.

N.

Il 19 marzo 2019, mediante messaggio elettronico, il vice console dell'ASR ha fatto sapere alla ricorrente di essere *“contento nel constatare che pian piano si sta procedendo alla vendita del Suo immobile a Per quanto concerne le spese burocratiche per la vendita, chiederò a Berna per la Sua richiesta di rimborso, ma dubito che me l'autorizzeranno, poiché quest'ultime dovranno essere coperte con il compenso della vendita”*. Egli ha aggiunto che *“lei dovrebbe anche far richiesta del reddito di cittadinanza presso le autorità competenti italiane [...]”*.

Lo stesso giorno, per via elettronica, il legale italiano del DFAE ha precisato che *“l'acquisto del 1989 è pienamente valido, perché, all'atto, sono allegati le ricevute di pagamento delle prime due rate della c.d. – oblazione –, dovuta ai fini del rilascio della concessione in sanatoria. È ben vero, però, che, per poter rivendere a sua volta, la [ricorrente] deve ultimare il pagamento dell'oblazione, mentre non occorre che sia stata emessa (e ritirata) la concessione in sanatoria [...]. Non ci sono, dunque, ragioni di (sostanziale) dilazione. Assai semplicemente, la [ricorrente] potrebbe stipulare un contratto preliminare di vendita [...], sulla base del quale ottenere il denaro occorrente a saldare l'oblazione dovuta. immediatamente appresso potrebbe stipulare l'atto definitivo di vendita [...]”*.

O.

Il 1° aprile 2019 è entrato in vigore, in Italia, il decreto legge n. 4 del 2019 che *“ha introdotto il Reddito e la Pensione di cittadinanza quali misure fondamentali di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale”* (<https://temi.camera.it/leg18/>; www.redditodicittadinanza.gov.it).

P.

Il 15 aprile 2019, la ricorrente ha inoltrato al DFAE la domanda di prestazioni assistenziali mensili per il periodo successivo al 30 aprile 2019, corredata dei corrispondenti giustificativi.

Il 26 aprile 2019, il DFAE ha calcolato, in base ai dati economici forniti dalla ricorrente, un importo mensile dell'eventuale sussidio di EUR 877.60.

Q.

Il 5 giugno 2019, il DFAE si è rifiutato di concedere alla ricorrente la prestazione periodica da lei richiesta, notificandole la relativa decisione il 21 giugno successivo.

In sostanza, il DFAE rimprovera alla ricorrente di non aver indicato, nella sua prima richiesta di prestazioni assistenziali del 2001, di possedere un immobile a ..., ma di avere svelato questa proprietà soltanto nel 2017, pretendendo inoltre di averla ricevuta in donazione. Il DFAE le muove lo stesso rimprovero riguardo agli *“ulteriori conti bancari non dichiarati”* e al fatto di non avere richiesto *“la pensione di cittadinanza allo Stato italiano”*. In questo modo, il DFAE considera che la ricorrente *“ha violato i suoi obblighi di collaborare. In aggiunta, con la vendita dell’appartamento ed un’eventuale pensione di cittadinanza avrebbe potuto migliorare la propria situazione finanziaria e per un certo periodo non dipendere dall’aiuto sociale della Confederazione”* (decisione impugnata, §§ 6 e 7), da cui il respingimento della domanda di prestazioni assistenziali mensili per il periodo 2019 – 2020.

R.

Il 22 luglio 2019, per il tramite dei suoi due legali italiani, la ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo che la decisione del DFAE sia annullata e che la prestazione periodica richiesta le sia erogata a decorrere dal mese di aprile (recte: maggio) 2019. La ricorrente ha inoltre trasmesso una copia della parte conclusiva della perizia di stima della sua casa a ..., e due referti medici del 10 settembre 2001, rispettivamente del 21 marzo 2019, di cui si dirà, per quanto necessario, in prosieguo. Si noti ancora che il ricorso è giunto alla frontiera svizzera il 26 luglio 2019.

La ricorrente sottolinea essenzialmente, riguardo alla questione della vendita della sua casa a ..., la *“difficoltà di trovare in tempi stretti un possibile acquirente di un immobile non pienamente agibile, situato peraltro in una zona nella quale il mercato immobiliare non è dinamico ma fortemente stagnante”*. La ricorrente fa inoltre valere, sul piano medico, *“importanti attacchi di panico”* e una *“autonomia deambulatoria limitata”*, con una forte incidenza *“sulle [sue] concrete possibilità [...] di provvedere autonomamente alle proprie necessità”*. In relazione alla domanda di reddito di cittadinanza *“introdotta dallo Stato italiano nel mese di luglio 2019”*, la ricorrente precisa che *“non gode dei requisiti previsti dalla legge e per questo non può usufruire dell’aiuto”*.

S.

Il 17 settembre 2019, su invito di questo Tribunale, la ricorrente ha eletto domicilio in Svizzera ai fini della presente procedura.

T.

Il 16 dicembre 2019, dopo una proroga del termine fissatogli da questo Tribunale, il DFAE ha risposto al ricorso, proponendone il rigetto per i motivi già esposti nella decisione impugnata.

U.

Il 7 febbraio 2020, mediante messaggio elettronico, la ricorrente ha scritto al DFAE di avere ricevuto la casa di ... dal suo amico avvocato *“per averlo assistito molte volte nella sua malattia nei suoi ultimi anni di vita”*, producendo le relative cambiali di 3 milioni di lire ciascuna a nome del suo avvocato, indicato quale debitore.

Il 9 febbraio 2020, per via elettronica con allegati i relativi giustificativi, la ricorrente ha comunicato al DFAE di non aver ottenuto il reddito di cittadinanza: *“Con i conti fatti [dalla CGIL] non rientravo negli aventi diritto con il mio reddito. Avendo quindi chiesto la risposta per iscritto mi hanno detto: in Italia non diamo questo tipo di risposta per iscritto”*.

V.

Il 6 aprile 2020, anche grazie all'intermediazione del DFAE, la “Società svizzera di soccorso” (SSS), con sede a ..., ha deliberato l'erogazione a favore della ricorrente, nel conteso della pandemia di COVID-19, di un contributo unico di EUR 1'000.–, suddiviso in cinque quote mensili di EUR 200.– ciascuna.

W.

Il 20 maggio 2020, una volta ricevuti i diversi messaggi elettronici spediti dalla ricorrente al DFAE dopo l'inoltro del ricorso e della risposta, messaggi considerati come replica, questo Tribunale ha invitato il DFAE a presentare la duplica entro il 22 giugno 2020.

X.

Il 20 luglio 2020, dopo aver ottenuto due proroghe del termine, il DFAE ha inoltrato la duplica. Mettendo in dubbio che la ricorrente abbia presentato la domanda di reddito di cittadinanza e sostenendo che non sia possibile evincere, dai documenti disponibili, che la casa di ... sia stata donata alla ricorrente dal suo avvocato, il DFAE riafferma gli argomenti da esso già

sviluppati in precedenza per chiedere che il ricorso sia respinto e che la decisione impugnata sia confermata.

Y.

Il 24 novembre 2020, preso atto degli ulteriori messaggi elettronici della ricorrente inviati al DFAE, questo Tribunale le ha trasmesso una copia della duplice, concludendo lo scambio degli scritti, fatte salve eventuali ulteriori misure istruttorie o memorie delle parti.

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 15.4.2019 [cfr. consid. P]), la procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), questo Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), salvo nei casi elencati all'art. 32 LTAF, emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

Il DFAE fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento del 5 giugno 2019, che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA (cfr. art. 33 cpv. 1 LSEst), dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso in quanto autorità di grado inferiore al Tribunale federale (art. 1 cpv. 2 LTAF).

1.2 Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma

del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA).

In concreto, la ricorrente, destinataria della decisione impugnata, ha presentato il suo ricorso tempestivamente e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge. Ne discende che il ricorso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

2.

2.1 Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), che ha un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (artt. 49 e 54 PA).

In analogia con il diritto delle assicurazioni sociali, le cause concernenti l'aiuto sociale ai cittadini svizzeri all'estero devono essere giudicate in base allo stato di fatto prevalente al momento dell'inoltro della richiesta di aiuto, rispettivamente dell'emanazione della decisione amministrativa contestata. I fatti intervenuti posteriormente, e che hanno modificato la situazione del richiedente, devono essere oggetto di una nuova decisione amministrativa (cfr. DTF 132 V 215 consid. 3.1.1 e 121 V 362 consid. 1b, giurisprudenza confermata dalla sentenza del Tribunale federale 9C_839/2017 del 24 aprile 2018 consid. 4.2; cfr. anche le sentenze TAF F-2250/2017 del 21 giugno 2018 consid. 2.3 e F-6843/2016 del 14 maggio 2018 consid. 2, con i relativi riferimenti giurisprudenziali).

Pertanto, in concreto, lo stato di fatto pertinente per dirimere il litigio è quello che sussisteva tra il 15 aprile (data della richiesta di prestazioni mensili) ed il 5 giugno 2019 (data della decisione impugnata).

2.2 Questo Tribunale è, in linea di massima, vincolato dalle conclusioni delle parti (principio dispositivo), a meno che, nell'ambito dell'oggetto del litigio, siano soddisfatte le condizioni per concedere di più ("*reformatio in melius*") o di meno ("*reformatio in peius*") rispetto a quanto richiesto (art. 62 cpv. 1 a 3 PA: massima dell'ufficialità; cfr. MADELEINE CAMPRUBI, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 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 del DFAE di versare alla ricorrente una prestazione assistenziale di EUR 877.60 al mese per il periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2020 (un anno).

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 (artt. 3 lett. a e 22 LSEst).

L'aiuto sociale è concesso soltanto agli Svizzeri all'estero che non possono provvedere sufficientemente alla loro sussistenza con mezzi propri, con contributi privati o con aiuti dello Stato ospite (art. 24 LSEst [sussidiarietà]).

Il genere e l'entità dell'aiuto sociale sono determinati secondo le condizioni particolari dello Stato ospite, tenendo conto dei bisogni vitali di uno Svizzero che vi risiede (art. 27 cpv. 1 LSEst).

La persona indigente può essere invitata a rimpatriare se tale provvedimento è nel suo interesse o in quello della sua famiglia; in questo caso la Confederazione non versa o cessa di versare prestazioni di aiuto sociale all'estero. La Confederazione assume le spese di rimpatrio; può assumere tali spese anche se l'indigente decide spontaneamente di rimpatriare (art. 30 cpv. 1 e 2 LSEst).

Le prestazioni di aiuto sociale devono essere restituite se il beneficiario non ha più bisogno dell'aiuto sociale e se è garantito un adeguato sostentamento per sé e per la sua famiglia (art. 35 cpv. 1 LSEst).

Il Consiglio federale emana le disposizioni di esecuzione della LSEst (art. 63 cpv. 2 LSEst).

4.2 Secondo l'ordinanza del Consiglio federale concernente persone e istituzioni svizzere all'estero del 7 ottobre 2015 (ordinanza sugli Svizzeri all'estero/OSEst, RS 195.11), in vigore dal 1° novembre 2015 e, quindi, applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie (cfr. consid. P), le prestazioni di aiuto sociale all'estero sono concesse periodicamente (prestazioni periodiche) o una sola volta (prestazioni uniche). Le

prestazioni periodiche sono versate al massimo per un anno; possono essere rinnovate (art. 18 cpv. 1 e 2 OSEst).

Il richiedente ha diritto a prestazioni *periodiche* se: a) le sue spese computabili sono superiori ai redditi computabili; b) il suo patrimonio liquidabile è stato utilizzato ad eccezione dell'importo non computabile del patrimonio; e c) la sua permanenza nello Stato ospite è giustificata alla luce dell'insieme delle circostanze, segnatamente se: 1) risiede da diversi anni in tale Stato, 2) molto probabilmente acquisirà in un futuro prossimo l'indipendenza economica in tale Stato, o 3) dimostra che per gli stretti legami familiari o di altro tipo non si può ragionevolmente pretendere da lui il rimpatrio (art. 19 cpv. 1 OSEst). È irrilevante sapere se i costi delle prestazioni siano inferiori all'estero o in Svizzera (art. 19 cpv. 2 OSEst).

Il richiedente ha diritto a una prestazione *unica* se: a) i suoi redditi computabili, una volta dedotte le spese computabili, non bastano per far fronte a una spesa unica necessaria al suo sostentamento; e b) non è disponibile un patrimonio liquidabile superiore all'importo non computabile (art. 20 cpv. 1 OSEst). Le prestazioni uniche e periodiche sono cumulabili (art. 20 cpv. 2 OSEst). Alla richiesta di prestazione unica deve essere allegato anche un preventivo dei costi (art. 30 cpv. 3 OSEst).

4.3 L'aiuto sociale può essere rifiutato o revocato (in tedesco: "*kann verweigert oder entzogen werden*"; in francese: "*peut être refusée ou supprimée*") se il richiedente: a) ha leso gravemente interessi pubblici svizzeri; b) ottiene o tenta di ottenere prestazioni di aiuto sociale facendo scientemente dichiarazioni inesatte o incomplete; c) si rifiuta di informare gli organi di aiuto sociale sulla sua situazione personale o di autorizzarli a raccogliere informazioni; d) non adempie le condizioni o gli oneri impostigli, oppure non notifica le modificazioni essenziali della sua situazione; e) non fa manifestamente quanto si potrebbe ragionevolmente esigere per migliorare la propria situazione; f) utilizza abusivamente le prestazioni di aiuto sociale (art. 26 LSEst [motivi di esclusione]).

Il richiedente deve: a) compilare e firmare i documenti forniti dalla Direzione consolare (DC) del DFAE; b) fornire informazioni veritiere e complete sulla sua situazione e su quella dei membri della sua economia domestica; c) documentare per quanto possibile le sue affermazioni; d) far valere obblighi di assistenza e mantenimento nonché pretese nei confronti di terzi; e) segnalare senza indugio alla rappresentanza cambiamenti rilevanti della sua situazione. Se necessario, la DC o la rappresentanza assistono il richiedente nell'espletamento delle formalità per far valere obblighi di

assistenza e mantenimento nonché altre pretese nei confronti di terzi (art. 32 cpv. 1 e 2 OSEst [obblighi del richiedente]).

Secondo le direttive sull'aiuto sociale agli Svizzeri all'estero, emanate dalla DC e in vigore dal 1° gennaio 2016 (direttive DC), *“in determinate situazioni le prestazioni dell'aiuto sociale possono essere ridotte, soppresse o negate, anche se le condizioni generali (statuto di Svizzero all'estero, indigenza ecc.) sono soddisfatte. L'articolo 26 LSEst elenca in modo esaustivo i motivi di esclusione e prevede questa possibilità in particolare nel caso di abusi e di mancata collaborazione. In questo contesto si fa appello al buon senso. La decisione di interrompere o negare l'aiuto sociale deve essere presa soltanto in casi estremi. Le riduzioni di prestazioni vanno comunicate per iscritto, sotto forma di decisione impugnabile e devono essere motivate. Le persone direttamente interessate dalle riduzioni devono avere la possibilità di esprimersi prima sui fatti”* (direttive DC, § 7).

5.

In concreto è assodato e incontestato che la ricorrente, settantottenne, è una cittadina svizzera all'estero ai sensi della LSEst, che si è trasferita nel 1956 con sua madre in Italia, dove vive tuttora, iscrivendosi nell'apposito registro (cfr. consid. A). È pure accertato e indubbio che la ricorrente, dal 1° aprile 2002 in poi, è stata riconosciuta dal DFAE come una persona che vive(va) in stato di indigenza all'estero secondo la LSEst e OSEst, per cui ha beneficiato delle corrispondenti prestazioni assistenziali periodiche durante diciassette anni (cfr. D a P). In proposito, benché abbia ammonito la ricorrente nel 2002 che le dette prestazioni potevano esserle versate soltanto per un anno allo scopo di permetterle di raggiungere l'autonomia finanziaria, il DFAE ha continuato ad erogargliele fino al 30 aprile 2019 (cfr. consid. D e K).

È il 1° agosto 2017 che la ricorrente ha informato il DFAE di avere acquisito, il 28 dicembre 1989, una casa a ... (cfr. consid. B e H). Come si può evincere dall'incarto, la ricorrente ha concluso questo negozio giuridico per il tramite di un suo amico avvocato, nominandolo *“suo procuratore speciale [...] affinché in suo nome, vece e conto acquisti il bene immobile [...]”* (procura speciale del 15 dicembre 1989). In proposito, diversamente da quanto sembra credere la ricorrente (cfr. consid. U), il fatto che sulle cambiali da 3 milioni di lire ciascuna figurasse, in qualità di debitore, il suo amico avvocato, pertiene alle modalità d'esecuzione del contratto secondo la procura speciale, non al passaggio di proprietà dell'immobile. In questo senso non vi sono elementi, come osservato dal DFAE in modo pertinente

(cfr. consid. X), che consentano seriamente di reputare che la ricorrente abbia ricevuto la casa di ... in donazione.

In relazione ai tre conti della ricorrente presso le Poste italiane (cfr. consid. I), si noti quanto segue. Il conto corrente 40537748 era conosciuto al DFAE, dato che la prestazione assistenziale mensile veniva versata sullo stesso (cfr. lista movimenti prodotta dalla ricorrente con la sua richiesta del 15.4.2019). Erano invece ignoti al DFAE, per quanto si possa giudicare dagli atti, gli altri due conti, di cui ha avuto conoscenza nella prima metà del 2018 (cfr. consid. I e K). Tuttavia, il DFAE non ha sollecitato la ricorrente a produrre i movimenti dei tre conti per gli anni passati allo scopo di avere una visione più precisa dell'evoluzione della sua situazione finanziaria. In proposito, gli importi transitati sui detti conti nel 2017 indicano comunque, con sufficiente chiarezza, che non erano suscettibili di mettere in dubbio lo stato di indigenza, ai sensi della LSEst e dell'OSEst, della ricorrente.

6.

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

6.1 Innanzitutto si deve rilevare che il DFAE non ha sentito la ricorrente prima di emanare la decisione impugnata, come prevede l'art. 30 cpv. 1 PA (audizione preliminare) e come è ben ricordato nelle direttive DC (cfr. consid. 4.3), comunicandole la sua intenzione di rifiutarle la prestazione periodica richiesta e fissandole un termine per esprimersi in proposito. La questione delle eventuali conseguenze di questo fatto può comunque, in fin dei conti, rimanere in sospeso.

In effetti, nella sua decisione del 17 maggio 2018, con cui ha *concesso* la prestazione periodica 2018 – 2019, il DFAE, dopo avere constatato che *“omettendo di comunicarci il fatto che, dal 1990, Lei possiede un appartamento di Sua proprietà, è evidente che non ha ottemperato ai Suoi obblighi. Lo stesso vale anche per i conti bancari non dichiarati”*, ha invitato la ricorrente *“ad adempiere in futuro ai suoi obblighi. In caso contrario, potremmo doverle rifiutare, ridurre o revocare le prestazioni di aiuto sociale”* (cfr. consid. K). Detto altrimenti, questo significa che le due omissioni rimproverate alla ricorrente non sono state ritenute sufficienti dal DFAE, con cognizione di causa, per rifiutarle la prestazione periodica 2018 – 2019. Il DFAE non può dunque invocare un anno più tardi, a parità di condizioni, le stesse omissioni *“perdonate”* per rifiutare la prestazione

periodica 2019 – 2020, considerato che gli “*organi dello Stato [...] agiscono secondo il principio della buona fede*” e che “*ognuno ha diritto d’essere trattato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato*” (art. 5 cpv. 3 [Stato di diritto] e art. 9 [Protezione dall’arbitrio e tutela della buona fede] della Costituzione federale [Cost., RS 101]).

Stando così le cose, ai fini della presente procedura, questo Tribunale può limitarsi, qui di seguito, ad appurare se la ricorrente abbia o non abbia infranto il monito *pro futuro*, i.e. per il periodo 2019 – 2020, indirizzate dal DFAE con la decisione del 17 maggio 2018.

6.2 Ora, alla luce dei numerosi messaggi elettronici che si sono scambiati l’ASR e la ricorrente, riprodotti essenzialmente nel raccogliatore “Akten 16-20”, gli obblighi concreti di quest’ultima consistevano nel far avanzare e, se possibile, nel concludere la vendita della sua casa a ..., come pure nel richiedere allo Stato italiano la cosiddetta pensione di cittadinanza.

Rispetto al primo obbligo, l’ASR ha dato il suo beneplacito alla vendita della casa l’11 febbraio 2019, rallegrandosi, il 19 marzo successivo, che “*pian piano si sta procedendo alla vendita*”, anche confortata dalle precisazioni del proprio legale italiano (cfr. consid. L e N). Vista la tempistica nel settore immobiliare in generale, e le peculiarità della fattispecie ambientata in Italia, non sorprende che la ricorrente non abbia potuto vendere la sua casa a ... nel corso della prima metà del 2019. Sorprende invece il fatto che l’ASR non abbia preso la faccenda in mano, per il tramite del suo legale italiano, velocizzando la procedura, senza farla dipendere interamente dalla ricorrente che, come artista-pittrice in età già avanzata e con problemi di salute, aveva (ha) di sicuro bisogno di aiuto “*nell’espletamento delle formalità*” per vendere la sua casa (cfr. art. 32 cpv. 2 OSEst per analogia [consid. 4.3]). Tanto più che il ricavato della vendita, come puntualizzato dallo stesso DFAE, avrebbe permesso (e permetterà) alla ricorrente di “*migliorare la propria situazione finanziaria e per un certo periodo [di] non dipendere dall’aiuto sociale della Confederazione*” (cfr. consid. Q).

Riguardo al secondo obbligo, non si può non osservare che il decreto legge n. 4 del 2019 relativo al reddito e alla pensione di cittadinanza è entrato in vigore il 1° aprile 2019 (cfr. consid. O). Ora, l’ASR ha invitato la ricorrente ad inoltrare i documenti finanziari per la richiesta di sussidio relativa al periodo 2019 – 2020 entro il 15 aprile 2019, ciò che la ricorrente ha fatto tempestivamente (cfr. consid. M e P). Alla luce di queste circostanze temporali non si può di certo rimproverare alla ricorrente di non essere

riuscita a presentare la richiesta di pensione di cittadinanza italiana e, soprattutto, ad ottenere una risposta positiva, come fa invece il DFAE nella decisione impugnata (cfr. consid. Q), prima del 15 aprile 2019. Tanto più che, anche in questo rispetto, l'ASR non ha fornito alcuna assistenza alla ricorrente per districarsi nella corrispondente procedura (cfr. art. 32 cpv. 2 OSEst [consid. 4.3]). A questo proposito si deve aggiungere che l'ASR ha dato l'impressione, nel corso dei numerosi scambi di messaggi elettronici con la ricorrente, di essere convinta che quest'ultima avesse diritto alla pensione di cittadinanza italiana, senza tuttavia fornire alcun elemento concreto, relativo alla normativa in questione, a supporto della sua convinzione. Comunque sia, per finire, la ricorrente ha inoltrato la richiesta allo Stato italiano che l'ha però respinta (cfr. consid. U).

Di conseguenza, la ricorrente non ha disatteso gli obblighi da cui il DFAE ha fatto dipendere l'erogazione della prestazione assistenziale periodica di EUR 877.60 per il periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2020.

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

sarebbe stati in presenza di un caso estremo che avrebbe potuto giustificare il rifiuto dell'aiuto sociale.

7.

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

8.

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

8.2 Considerato che il ricorso è ammesso, la ricorrente, rappresentata da due avvocati, ha diritto a un'indennità per le spese necessarie derivanti dalla causa (spese ripetibili: art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Dato che la ricorrente non ha presentato alcuna nota d'onorario, l'indennità deve essere fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF). Ora, alla luce del fatto che gli avvocati della ricorrente si sono limitati ad inoltrare un ricorso di due pagine e mezzo, e che in seguito non hanno più presentato alcuno scritto, la ricorrente avendo comunicato esclusivamente con il DFAE tramite messaggeria elettronica, è appropriato attribuirle un'indennità per spese ripetibili di fr. 400.– (onorario e spese d'avvocato).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto e la decisione impugnata annullata.

2.

Il DFAE deve versare alla ricorrente la prestazione assistenziale mensile di EUR 877.60 per il periodo dal 1° maggio 2019 al 30 aprile 2020, con interessi moratori del 5% sull'intero ammontare della prestazione dovuta.

3.

Non si prelevano spese processuali.

4.

Alla ricorrente è attribuita un'indennità per spese ripetibili di fr. 400.–, a carico del DFAE.

5.

Comunicazione:

- alla ricorrente (atto giudiziario);
- al DFAE (n. di rif. A ...; restituzione dell'incarto composto dei quattro raccoglitori "Akten 1-6", "Akten 7-8", "Akten 9-14", "Akten 15-16" e "Akten 16-20").

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici

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). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 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: