



Corte VI
F-4733/2019

Sentenza del 6 marzo 2021

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Jenny de Coulon Scuntaro, Yannick Antoniazza-Hafner,
cancelliere Dario Quirici.

Parti

A. _____,
patrocinata da SOS Ticino,
Via Zurigo 17,
6900 Lugano,
ricorrente,

contro

Segreteria di Stato della migrazione SEM,
Quellenweg 6,
3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Rifiuto dell'approvazione del rinnovo di un permesso di
soggiorno (UE/AELS).

Fatti:**A.**

A._____ (la ricorrente), cittadina croata nata il ... 1969, nubile e senza figli, ha soggiornato in Ticino dal 2001 al 2008 in base a dei permessi di dimora temporanea "L", e ciò allo scopo di partecipare a dei corsi di italiano presso una scuola di lingue dal 2001 al 2003/2004, e quindi frequentare la facoltà di scienze della comunicazione dell'Università della Svizzera italiana (USI) dal 2004 al 2008.

Dal 1° maggio 2005 al 30 giugno 2008, la ricorrente ha parallelamente lavorato in Ticino per l'impresa B._____, durante due giorni e mezzo alla settimana, in qualità di assistente di direzione (cfr. certificato di lavoro B._____ del 21 luglio 2008).

B.

Nell'ottobre 2009, munita di un permesso di dimora "L", la ricorrente è ritornata in Ticino, dove ha continuato a vivere, senza interruzioni, fino ad oggi.

A partire dal dicembre 2009, la ricorrente ha cominciato a lavorare per l'impresa C._____ SA, attiva nel settore energetico, come responsabile delle relazioni con i paesi balcanici, a tempo pieno e con un salario annuo lordo di fr. 85'000.-, corrisposto in tredici mensilità (cfr. contratto di lavoro C._____ del 14 settembre 2009, concluso per una durata determinata di un anno e rinnovabile).

Il 6 ottobre 2010, la ricorrente è stata ricoverata per malattia, durante un periodo non conosciuto, presso la Clinica psichiatrica cantonale (CPC).

Il 10 ottobre 2011, la Sezione della popolazione (SP) del Dipartimento delle istituzioni del Canton Ticino ha trasformato il permesso di dimora "L" della ricorrente, su istanza del suo datore di lavoro, in permesso di dimora "B".

La ricorrente ha continuato a lavorare presso C._____ SA fino alla fine di maggio 2012. Quindi, a partire dal 1° luglio 2012, ha cominciato una nuova attività presso l'Ente ospedaliero cantonale (EOC), dimissionando però il 17 luglio successivo.

Il 27 novembre 2012, su istanza della ricorrente, la SP le ha rinnovato il permesso di dimora per la ricerca di un nuovo impiego.

C.

Il 28 dicembre 2012, la ricorrente ha presentato una richiesta di rendita d'invalidità all'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) del Canton Ticino, facendo valere di essere affetta da una malattia psichica che non le permetteva più di proseguire la sua attività lavorativa.

Il 12 febbraio 2013, la ricorrente ha iniziato a percepire prestazioni d'aiuto sociale da parte dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) del Canton Ticino.

L'8 novembre 2013, la SP ha avvertito la ricorrente che, se avesse continuato a beneficiare di prestazioni d'aiuto sociale, il suo permesso di dimora avrebbe potuto essere revocato.

D.

Il 2 ottobre 2014, la ricorrente ha inoltrato alla SP un'istanza di proroga del suo permesso di dimora.

Il 16 ottobre 2014, dopo avere sentito la ricorrente, la SP si è rifiutata di rinnovarle il permesso di dimora per il motivo che continuava a percepire prestazioni d'aiuto sociale, ingiungendole di lasciare la Svizzera entro il 30 novembre successivo.

Il 17 novembre 2014, la ricorrente ha impugnato la decisione della SP davanti al Consiglio di Stato (CS).

E.

Il 3 aprile 2015, l'IAS ha riconosciuto alla ricorrente, in funzione di un'incapacità lavorativa del 100% dal 1° giugno 2012, del 60% dal 29 gennaio 2013 e dell'80% dal 1° maggio 2014, il diritto a tre quarti di rendita d'invalidità a partire dal 1° giugno 2013, ovvero dopo un anno d'incapacità lavorativa media del 40% almeno e con un'invalidità minima del 40% alla medesima scadenza (cfr. art. 28 cpv. 1 lett. b e c della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità del 19 giugno 1959 [LAI, RS 831.20]), e ad una rendita intera dal 1° agosto 2014.

Per le basi di calcolo della rendita l'IAS ha tenuto conto, in particolare, di un periodo complessivo di contribuzione pari a sei anni e undici mesi e di un reddito annuo medio determinante di fr. 29'610.– (cfr. decisione AI e l'estratto del conto individuale AVS della ricorrente).

F.

Il 25 novembre 2015, il CS ha respinto il ricorso della ricorrente contro la decisione della SP.

Il 15 gennaio 2016, la ricorrente ha impugnato la decisione del CS davanti al Tribunale cantonale amministrativo (TRAM).

G.

Il 30 settembre 2016, l'IAS ha confermato alla ricorrente che il suo diritto ad una rendita intera d'invalidità era rimasto immutato e che non erano previsti provvedimenti di reintegrazione.

H.

Il 22 dicembre 2016, la ricorrente ha concluso un contratto di lavoro con la Fondazione ..., valido a partire dalla stessa data e prevedente trentaquattro ore lavorative alla settimana (100%) con un salario orario di fr. 2.-.

I.

Il 1° gennaio 2017 è entrato in vigore il Protocollo all'Accordo tra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999 e applicabile dal 1° giugno 2002 (ALC, RS 0.142.112.681), Protocollo relativo alla partecipazione, in qualità di parte contraente dell'ALC, della Repubblica di Croazia a seguito della sua adesione all'Unione europea il 1° luglio 2013 (Protocollo-ALC, RU 2016 5233).

J.

Il 5 febbraio 2018, il TRAM ha accolto il ricorso della ricorrente contro la decisione del CS, rinviando la causa alla SP per nuova decisione previo completamento istruttorio vertente sul versamento di eventuali prestazioni complementari alla rendita d'invalidità della ricorrente e sulla situazione lavorativa di quest'ultima, tenuto conto dell'entrata in vigore del Protocollo-ALC.

K.

Il 19 aprile 2018, l'USSI ha concesso alla ricorrente, dal 1° giugno al 31 luglio 2018, nuove prestazioni assistenziali integrative alla sua rendita d'invalidità.

L.

Il 2 ottobre 2018, l'IAS ha riconosciuto alla ricorrente il diritto all'ottenimento

di prestazioni complementari alla rendita d'invalidità con effetto dal 1° ottobre 2016, compensando nel contempo le prestazioni d'aiuto sociale erogate dall'USSI.

M.

Il 4 dicembre 2018, la SP ha trasmesso alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) l'incarto relativo alla ricorrente con la proposta di riconoscerle, in applicazione dell'ALC, il diritto di rimanere in Svizzera e di concederle, per questa ragione, un permesso di dimora "B" UE/AELS.

N.

Il 7 febbraio 2019, la SEM ha informato la ricorrente di non avere l'intenzione di approvare la proposta della SP, fondando il proprio parere essenzialmente sul fatto che la medesima *"non ha mai esercitato in Svizzera un'attività lucrativa nell'ambito dell'ALC, di modo che non può avvalersi di un diritto di rimanere"*. La SEM ha concesso alla ricorrente un termine fino all'8 marzo 2019 per esprimersi in proposito.

O.

Il 29 marzo 2019, dopo aver ottenuto una proroga del termine, la ricorrente ha sottolineato di non dipendere più dall'aiuto sociale, ma di beneficiare di una rendita d'invalidità e di prestazioni complementari che le *"garantiscono una totale autonomia finanziaria"*, cosicché *"i criteri per il rinnovo del permesso di dimora"* sarebbero soddisfatti anche a prescindere dalla non applicazione dell'ALC.

P.

Il 15 luglio 2019, la SEM si è rifiutata di approvare la proposta della SP di attribuire un permesso di dimora "B" UE/AELS alla ricorrente, alla quale ha ingiunto di lasciare la Svizzera entro il 30 settembre 2019.

In sostanza, evidenziando il fatto che la ricorrente non ha *"in precedenza occupato un impiego salariato nell'ambito della libera circolazione"*, la SEM considera che, affinché l'ALC si applichi, *"è necessario che il cittadino rientri in una delle situazioni previste dall'Accordo, e ne adempia le rispettive condizioni. Ora, il diritto di rimanere (a differenza del lavoratore o dell'inattivo) non è uno statuto dell'ALC ma una conseguenza che permette il mantenimento di diritti ottenuti in precedenza"* (decisione impugnata, pagg. 6 e 7). In base a questo ragionamento, la SEM conclude che *"non è possibile [...] dar seguito alla proposta cantonale d'approvazione alla proroga del soggiorno in Svizzera [...] quale diritto di rimanere"* (decisione impugnata, pag. 7). In relazione ad un eventuale diritto di soggiorno della

ricorrente come persona senza attività lavorativa, la SEM esprime l'opinione che, siccome la ricorrente "*percepisce prestazioni complementari a contare dal mese di ottobre 2016 [...] la stessa non adempie le condizioni per soggiornare in Svizzera quale persona che non svolge un'attività economica. Un suo eventuale diritto sarebbe pertanto estinto, conformemente al paragrafo 8 dell'art. 24 Allegato I ALC*" (decisione impugnata, pag. 7).

Q.

Il 15 luglio 2019, la ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo, previa esenzione dal pagamento delle spese di giustizia, l'annullamento della decisione della SEM con il relativo accoglimento della proposta della SP di "*proroga del permesso di dimora*" oppure, in subordine, di rinviare l'incarto alla SEM per nuova valutazione.

In sunto, la ricorrente, che sostiene di essere una lavoratrice ai sensi del diritto europeo, sottolinea che la SEM nega l'applicabilità dell'ALC alla sua situazione poiché "*non ha mai esercitato un'attività lavorativa quale cittadina di uno Stato membro dell'ALC*", aggiungendo che, "*se questa interpretazione è corretta*", il suo caso deve essere risolto con riferimento al diritto interno svizzero. A questo proposito, la ricorrente ribadisce che le prestazioni complementari alla sua rendita d'invalidità sono di natura assicurativa e non assistenziale, da cui la necessità di approvare il rinnovo del suo permesso di dimora. La ricorrente fa inoltre valere di rientrare nella categoria dei casi personali particolarmente gravi, rilevando la "*lunga durata*" del suo soggiorno in Svizzera, di avere "*sempre rispettato i principi dello Stato di diritto e l'ordinamento giuridico elvetico*" e di avere "*manifestato la volontà di partecipare alla vita economica*" in Svizzera, dove "*ha acquisito una formazione*". In questa prospettiva la ricorrente mette pure in avanti il suo stato di salute che le impone di essere "*regolarmente seguita dal profilo medico*", pretendendo che un suo rinvio in Croazia "*comprometterebbe pertanto il legame terapeutico costruito nel tempo con il proprio medico*". La ricorrente ne conclude che, anche sotto il profilo del diritto interno svizzero, è necessario prorogarle il permesso di dimora.

R.

Il 3 ottobre 2019, mediante decisione incidentale, questo Tribunale ha accolto la domanda d'assistenza giudiziaria della ricorrente, invitando nel contempo la SEM ad inoltrare una risposta al ricorso entro il 4 novembre 2019.

Il 31 ottobre 2019, la SEM ha quindi preso posizione sul ricorso, limitandosi ad affermare che gli argomenti in esso esposti non le permettono di modificare la decisione impugnata.

S.

Il 9 dicembre 2019, questo Tribunale ha richiesto alla ricorrente di presentare la replica entro il 24 gennaio 2020.

Puntualmente, riferendosi alla risposta della SEM, la ricorrente ha riaffermato le conclusioni formulate nell'impugnativa.

T.

Il 17 marzo 2020, la ricorrente ha informato questo Tribunale di essere rimasta degente presso la CPC dal 31 ottobre 2019 al 16 marzo 2020, esibendo il relativo certificato del 10 marzo 2020, dal quale risulta, in particolare, che la ricorrente era già stata ricoverata a quattro riprese alla CPC per uno *“scompenso psicotico acuto in nota sindrome schizoaffettiva”*, e che, durante l'ultima degenza, *“l'evoluzione è stata a lungo stazionaria e di difficile miglioramento, nonostante le terapie farmacologiche introdotte”*. La ricorrente chiede così che la sua situazione medica sia *“debitamente presa in considerazione nella risoluzione della presente vertenza”*.

U.

Il 15 giugno 2020, su invito di questo Tribunale, la SEM ha presentato la duplice, ribadendo di considerare la decisione impugnata come fondata. In proposito, la SEM sostiene che già sapeva della situazione medica della ricorrente al momento di decidere, e che l'ultimo certificato della CPC *“al massimo, [...] attesta la necessità in una preparazione all'allontanamento, che potrebbe comportare un termine di partenza più lungo”*.

V.

Il 22 luglio 2020, questo Tribunale ha trasmesso alla ricorrente una copia della duplice della SEM, concludendo nel contempo lo scambio degli scritti, riservate eventuali ulteriori misure istruttorie o memorie delle parti.

Diritto:**1.**

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

La SEM fa parte delle dette autorità (art. 33 lett. d LTAF) e il provvedimento del 15 luglio 2019, che non rientra peraltro nell'elenco dell'art. 32 LTAF, costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA, dimodoché questo Tribunale è competente a giudicare il presente ricorso. Dato che si tratta di una decisione in materia di diritto degli stranieri concernente il soggiorno in Svizzera di una persona che è cittadina di uno Stato membro dell'Unione europea, questo Tribunale è competente a giudicare la causa in quanto autorità di grado precedente al Tribunale federale (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 11 cpv. 1 e 3 ALC, nonché l'art. 83 lett. c cifra 2 a *contrario* della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]).

1.2 Ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). Il ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla notificazione della decisione (art. 50 cpv. 1 PA) e contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova e la firma del ricorrente o del suo rappresentante, con allegati, se disponibili, la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova (art. 52 cpv. 1 PA). Un eventuale anticipo equivalente alle presunte spese processuali deve essere saldato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA).

In concreto, la ricorrente, che è la destinataria della decisione impugnata e beneficia dell'assistenza giudiziaria, ha presentato il suo ricorso in modo tempestivo e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, per cui esso è ammissibile e nulla osta quindi all'esame del merito del litigio.

2.

Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa, oggetto della decisione impugnata, passa a questo Tribunale (effetto devolutivo), il quale ha un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso

l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (artt. 49 e 54 PA).

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 controversia verte sul rifiuto della SEM, per i motivi che saranno qui di seguito analizzati, di approvare la proposta della SP di concedere alla ricorrente, come cittadina dell'Unione europea, un permesso di dimora "B" UE/AELS nell'ambito del diritto di rimanere.

Si osservi che, a dipendenza del diritto applicabile, questione affrontata al consid. 5, si parlerà di un'eventuale proroga del permesso di dimora "B" del 10 ottobre 2011 (diritto interno svizzero applicabile), oppure di un'eventuale concessione di un permesso di dimora "B" UE/AELS, in sostituzione del vecchio permesso, allo scopo di continuare a rimanere in Svizzera (ALC applicabile). Va puntualizzato che, se l'ALC risulta applicabile, l'eventuale concessione di un permesso di dimora "B" UE/AELS corrisponderà, nel contempo, ad una proroga dello stesso.

4.

I Cantoni sono competenti a rilasciare e rinnovare i permessi di dimora, salvo nei casi soggetti all'approvazione da parte della SEM (cfr. artt. 40 cpv. 1 e 99 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 16 dicembre 2005 [LStrI, RS 142.20], in combinato disposto con l'art. 85 cpv. 1 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 [OASA, RS 142.201], e con l'art. 28 dell'ordinanza del 22 maggio 2002 concernente la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri, tra la Svizzera e il Regno Unito e tra gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio [OLCP, RS 142.203]; cfr. anche l'ordinanza del 13 agosto 2015 del Dipartimento federale di giustizia e polizia/DFGP concernente i permessi e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri sottoposti alla

procedura di approvazione [OA-DFGP, RS 142.201.1]). In particolare, è sottoposta all'approvazione della SEM, a decorrere dal 15 aprile 2018, la proroga del permesso di dimora di un cittadino di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS e dei membri della sua famiglia che hanno il diritto di rimanere in Svizzera (art. 4 lett. e OA-DFGP).

La SEM può negare l'approvazione, limitarla nel tempo o vincolarla a condizioni ed oneri; essa nega l'approvazione per il primo rilascio o per la proroga di un permesso, se le condizioni d'ammissione non sono adempite (art. 86 cpv. 1 e cpv. 2 lett. a OASA). In questo senso, né la SEM, né, a maggior ragione, questo Tribunale, non sono vincolati dalla proposta della SP del 4 dicembre 2018 (cfr. consid. M), e possono dunque discostarsi dall'apprezzamento della situazione effettuato dall'autorità cantonale (cfr. la sentenza TAF F-1628/2019 del 14 ottobre 2019 consid. 4.2).

5.

Come già annunciato, prima di procedere all'analisi sostanziale del litigio è necessario verificare se l'ALC sia applicabile *ratione temporis*, *ratione personae* e *ratione materiae* alla fattispecie, ciò che la SEM nega o sembra negare, mentre la ricorrente sembra lasciare la questione aperta, rimettendosi implicitamente al giudizio di questo Tribunale.

5.1 Per quanto riguarda l'applicabilità *ratione temporis* dell'ALC, l'art. 1 Protocollo-ALC prevede che la Repubblica di Croazia, che ha aderito all'Unione europea con effetto dal 1° luglio 2013, "*diventa parte contraente dell'accordo*" (cpv. 1), e che "*a decorrere dall'entrata in vigore del presente protocollo, le disposizioni dell'accordo sono vincolanti per la Repubblica di Croazia come per le attuali parti contraenti secondo le condizioni e modalità stabilite nel presente protocollo*" (par. 2). Il Protocollo-ALC è entrato in vigore il 1° gennaio 2017 (cfr. consid. I). In relazione a questo aspetto temporale il Tribunale federale ha avuto modo di statuire che l'ALC si applica anche ai cittadini comunitari che "*già risiedevano in Svizzera prima della sua entrata in vigore*" (DTF 134 II 10 consid. 2, come dalla versione italiana del regesto; cfr. anche le sentenze del Tribunale federale 2C_116/2017 del 3 ottobre 2017 consid. 3.4.2 e 2A_513/2002 del 27 febbraio 2003 consid. 3.2).

In concreto, preso atto che l'ALC è diventato vincolante per la Svizzera e la Croazia con effetto dal 1° gennaio 2017, nonostante alcune disposizioni transitorie relative all'accesso al mercato del lavoro (cfr. art. 10 par. 1c ALC), esso è applicabile *ratione temporis* alla fattispecie per la ragione che la ricorrente risiedeva in Svizzera, senza interruzioni, già dall'ottobre 2009

(cfr. consid. B). In questo senso, poco importa che la ricorrente non abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione nel modo usuale, ossia trasferendosi, a partire da quella data, dalla Croazia in Svizzera (elemento transfrontaliero o, in tedesco, “*grenzüberschreitend*”).

5.2 Rispetto all’applicabilità *ratione personae* dell’ALC, la ricorrente è una cittadina croata, quindi anche dell’Unione europea a decorrere dal 1° luglio 2013, vale a dire una cittadina di una parte contraente dell’Accordo che può prevalersi, in linea di principio, dei diritti che esso le conferisce (cfr. DTF 130 II 1 consid. 3.4 e 134 II 10 consid. 2, già citata), dimodoché l’ALC è applicabile *ratione personae* alla fattispecie (cfr. art. 1 ALC).

5.3 Per quanto concerne l’applicabilità *ratione materiae* dell’ALC, la ricorrente, che soggiorna in Svizzera e percepisce, dopo avervi lavorato come dipendente, una rendita intera d’invalidità con prestazioni complementari (cfr. consid. B, E e L), rientra nella categoria delle persone che hanno “*cessato la propria attività economica*” e che beneficiano, a determinate condizioni, del “*diritto di rimanere*” previsto dall’Accordo (cfr. artt. 1 lett. a e 7 lett. a e c ALC, nonché l’art. 4 Allegato I ALC, il quale rinvia al regolamento (CEE) n. 1251/70 [Gazzetta Ufficiale/GU L 142 del 1970, pag. 24] e alla direttiva 75/34/CEE [GU L 14 del 1975, pag. 10], secondo il loro testo in vigore al momento della firma dell’Accordo). Di conseguenza, l’ALC è applicabile *ratione materiae* alla fattispecie.

A questo proposito bisogna tenere distinte la questione dell’applicabilità *ratione materiae* dell’ALC e la questione dell’adempimento, in concreto, delle condizioni degli artt. 7 lett. a ALC e 4 Allegato I ALC, ciò che la SEM non sembra fare con sufficiente rigore (cfr. decisione impugnata, pagg. 6 e 7). Anche il riferimento alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE; dal 1° dicembre 2009, la Corte di giustizia dell’Unione europea [CGUE]) Tsiotras, C-171/91, del 26 maggio 1993 (cfr. decisione impugnata, pag. 6), è soltanto parzialmente rilevante, poiché il quesito sottoposto alla CGCE verteva sul “*diritto di soggiorno per svolgere un’attività lavorativa subordinata*” (sentenza CGCE, punto 9), situazione che non corrisponde (più) a quella della ricorrente, la quale, dopo avere lavorato in Svizzera, percepisce una rendita intera d’invalidità con prestazioni complementari. Peraltro, l’opinione secondo cui la ricorrente non avrebbe “*in precedenza occupato un impiego salariato nell’ambito della libera circolazione*” (decisione impugnata, pag. 6), è, alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale sull’applicabilità *ratione temporis* e *ratione materiae* dell’ALC (cfr. consid. 5.1 e 5.2), fuori luogo.

5.4 In conclusione, la risoluzione della causa è retta fundamentalmente dall'ALC, atteso che la LStrl, che non riconosce agli stranieri, in linea di principio, alcun diritto all'ottenimento di un permesso di soggiorno (cfr. DTF 135 II 1 consid. 1.1), “*non contiene disposizioni derogatorie*” e non “*prevede disposizioni più favorevoli*” rispetto a quelle dell'ALC (art. 2 cpv. 2 LStrl). In parallelo all'ALC trova applicazione l'OLCP.

6.

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

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

6.3 L'art. 6 Allegato I ALC prevede che il lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente (lavoratore dipendente) che occupa un impiego di durata uguale o superiore a un anno al servizio di un datore di lavoro dello Stato ospitante riceve una *carta di soggiorno* della durata di almeno cinque anni a decorrere dalla data del rilascio, automaticamente rinnovabile per almeno cinque anni. In occasione del primo rinnovo, la validità della carta di soggiorno può essere limitata, per un periodo non inferiore ad un anno, qualora il possessore si trovi in una situazione di disoccupazione involontaria da oltre dodici mesi consecutivi (par. 1). La carta di soggiorno in corso di validità non può essere ritirata al lavoratore per il solo fatto che non è più occupato, quando lo stato di disoccupazione dipenda da una

incapacità temporanea di lavoro dovuta a malattia o a infortunio, oppure quando si tratti di disoccupazione involontaria debitamente constatata dall'ufficio del lavoro competente (par. 6).

6.4 Secondo l'art. 4 Allegato I ALC, i cittadini di una parte contraente e i membri della loro famiglia hanno il *diritto di rimanere* sul territorio di un'altra parte contraente *dopo aver cessato la propria attività economica* (par. 1). Conformemente all'articolo 16 ALC, si fa riferimento al regolamento (CEE) n. 1251/70 e alla direttiva 75/34/CEE, nel loro tenore al momento della firma dell'ALC (par. 2).

In virtù dell'art. 2 par. 1 lett. b del regolamento 1251/70, ha *diritto di rimanere* a titolo permanente nel territorio di uno Stato membro il *lavoratore* che, essendo residente senza interruzione nel territorio di tale Stato da più di due anni, cessa di esercitarvi un'attività subordinata a seguito d'inabilità permanente al lavoro. Se tale inabilità è dovuta ad infortunio sul lavoro o malattia professionale che diano diritto ad una pensione interamente o parzialmente a carico di un'istituzione di tale Stato, non è prescritta alcuna condizione di durata della residenza.

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

6.5 In virtù del principio di parità di trattamento, formulato all'art. 9 Allegato I ALC, il lavoratore dipendente cittadino di una parte contraente non può ricevere sul territorio dell'altra parte contraente, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello riservato ai lavoratori dipendenti nazionali per quanto riguarda le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato (par. 1). Il lavoratore dipendente e i membri della sua famiglia [...] godono degli stessi vantaggi fiscali e sociali dei lavoratori dipendenti nazionali e dei membri delle loro famiglie (par. 2).

7.

La nozione di *lavoratore* ai sensi del diritto comunitario ha una portata autonoma rispetto al diritto degli Stati membri e, pertanto, la sua caratterizzazione non può dipendere da considerazioni nazionali (cfr., in particolare, le sentenze del Tribunale federale 2C_289/2017 del 4 dicembre 2017 consid. 4.2 e 2C_1061/2013 del 14 luglio 2015 consid. 4.2;

cfr. anche la sentenza TAF F-3168/2015 del 6 agosto 2018 consid. 5.5; cfr. CHRISTINE KADDOUS/DIANE GRISEL, *Libre circulation des personnes e des services*, 2012, pagg. 187 a 248).

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

7.2 Per verificare il carattere reale ed effettivo, dunque economico, dell'attività lavorativa svolta, è necessario *“fondarsi su criteri obiettivi e valutare nel loro complesso tutte le circostanze del caso di specie, riguardanti la natura sia delle attività interessate sia del rapporto di lavoro di cui trattasi”* (sentenza Ninni-Orasche, C-417/01, del 6 novembre 2003, punto 27). Così, è lecito *“tener conto del carattere irregolare e della durata limitata delle prestazioni effettivamente compiute nell'ambito di un contratto di lavoro saltuario”*, per cui *“un numero assai esiguo di ore può costituire un indice del fatto che le attività esercitate sono meramente marginali ed accessorie”* (sentenza Raulin, C-357/89, del 26 febbraio 1992, punto 12). Cionondimeno, *“il fatto che il reddito del lavoratore non sia sufficiente per soddisfare tutte le sue necessità non può privare l'interessato della qualifica di persona attiva [...] un'attività dipendente che produca un reddito inferiore al minimo vitale o la cui durata normale non superi nemmeno le dieci ore settimanali non impedisce di qualificare chi la svolge come*

lavoratore [...] indipendentemente dal livello limitato della retribuzione ottenuta da un'attività professionale e dal numero di ore ad essa dedicate, non si può escludere che detta attività, alla luce di una valutazione complessiva del rapporto di lavoro in questione, possa essere considerata [...] come reale ed effettiva e, quindi, idonea a conferire a chi la esercita lo status di lavoratore" (sentenza Genc, C-14/09, del 4 febbraio 2010, punti 25 e 26). Per contro, non hanno un carattere economico, e non sono quindi reali ed effettive, quelle attività che *"rappresentano solo uno strumento per la rieducazione o il reinserimento degli interessati"*, laddove *"il lavoro retribuito, modellato sulle capacità fisiche e psichiche del singolo, ha come finalità il recupero, in tempi più o meno lunghi, della capacità di occupare un posto di lavoro ordinario o l'accesso ad un'esistenza il più possibile normale"* (sentenza Betray, C-344/87, del 13 maggio 1989, punto 17). In questo quadro, *"la natura giuridica sui generis del rapporto di lavoro riguardo al diritto nazionale, come del resto la produttività più o meno elevata dell'interessato o l'origine delle risorse per la retribuzione o anche il livello limitato di quest'ultima non possono avere alcuna conseguenza sulla qualità di lavoratore ai sensi del diritto comunitario"* (sentenza Trojani, C-456/02, del 7 settembre 2004, punto 16; cfr. la sentenza del Tribunale federale 2C_761/2015 del 21 aprile 2016 consid. 4.2.1).

8.

8.1 In accordo con l'art. 22 OLCP, ai cittadini dell'UE e dell'AELS o ai loro familiari che possono prevalersi di un *diritto di rimanere* in Svizzera giusta le disposizioni dell'ALC o della Convenzione AELS è rilasciato un permesso di dimora UE/AELS.

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

2021, punto 10.3.1, reperibili all'indirizzo elettronico seguente: <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/fza.html>).

8.2 L'art. 23 cpv. 1 OLCP prevede, in particolare, che i permessi di dimora UE/AELS possono essere revocati o non essere prorogati se non sono più adempite le condizioni per il loro rilascio.

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

9.

Cittadina croata a cui si applica l'ALC, la ricorrente ha lavorato in Svizzera, dove ha maturato il diritto ad una rendita intera d'invalidità con prestazioni complementari. Considerato tuttavia che la SEM sostiene che la ricorrente "*non ha mai beneficiato dello statuto di lavoratore di ALC e non può quindi invocare il mantenimento di diritti mai acquisiti*" (decisione impugnata, pag. 6), si tratta di determinare se la medesima rientri o non rientri nella categoria di *lavoratore* come intesa dal diritto comunitario.

9.1 Sulla base dei dati raccolti dalla SP e dall'IAS, a cui la SEM si riferisce senza contestarli (cfr. nota interna del 5 febbraio 2019 [incarto SEM, atto 4, pagg. 271 a 273]), si può constatare che la ricorrente, munita dapprima di un permesso di dimora "L", quindi di un permesso di dimora "B", ha lavorato in Ticino, presso la società C._____ SA, da dicembre 2009 fino alla fine di maggio 2012 (cfr. consid. B). Dagli stessi dati si evince inoltre che la ricorrente ha presentato un'incapacità di lavoro completa, permanente, a partire dal 1° giugno 2012 (cfr. consid. E). Altrimenti detto, la ricorrente è stata attiva professionalmente fino all'inizio della sua incapacità lavorativa, fissata dall'IAS al 1° giugno 2012, quando risiedeva

in Svizzera da ormai più di due anni (secondo soggiorno dopo quello protrattosi dal 2005 al 2008 [cfr. consid. A]).

9.2 Non vi sono dubbi che la ricorrente ha fornito alla C. _____ SA, per un periodo di tempo protrattosi all'incirca dal dicembre 2009 al maggio 2012, una prestazione di lavoro subordinata, come responsabile delle relazioni con i paesi balcanici, in contropartita della quale ha ricevuto una retribuzione (cfr. contratto di lavoro [consid. B]). Sotto questo profilo, la ricorrente ha dunque esercitato un'attività reale ed effettiva, vale a dire di natura economica, ai sensi del diritto comunitario, idonea a conferirle lo status di lavoratrice (cfr. consid. 7.1 e 7.2).

A proposito della retribuzione bisogna sottolineare che essa non è stata equivalente a quella prevista dal contratto di lavoro, ossia fr. 85'000.– all'anno, per ragioni che si ignorano. Infatti, come risulta dal suo conto individuale AVS, la ricorrente ha percepito un salario di fr. 4'333.– nel dicembre 2009 (un mese), di fr. 41'965.– nel 2010 (dodici mesi), di fr. 28'852.– nel 2011 (sei mesi) e di fr. 23'724.– nel 2012 (cinque mesi). Cionondimeno, questa circostanza non intacca per nulla, a fronte di un salario mensile medio pari a fr. 4'119.75 (fr. 98'874 / 24 mesi) per una persona sola, il carattere economico della sua prestazione lavorativa, la quale non può quindi che essere qualificata come reale ed effettiva in conformità al diritto comunitario (cfr. consid. 7.1 e 7.2; cfr. anche, *mutatis mutandis*, la sentenza del Tribunale federale 2C_1061/2013 del 14 luglio 2015 consid. 4.4).

Ne discende che si deve considerare, nell'ottica dell'ALC, che la ricorrente, quando svolgeva la sua attività professionale presso la C. _____ SA, godeva dello status di lavoratrice secondo le norme sulla libera circolazione.

9.3 È pure assodato, e incontestato, che, dal dicembre 2009 e fino al 31 maggio 2012, la ricorrente ha risieduto in Svizzera durante più di due anni, continuando a godere dello status di lavoratrice ai sensi del diritto comunitario, della giurisprudenza del Tribunale federale e delle I-OLCP della SEM. Si osservi che, siccome si può escludere in base ai dati reperibili nell'incarto, con una verosimiglianza prossima alla certezza, che la malattia della ricorrente sia di natura professionale, la condizione della durata minima del soggiorno è una condizione *sine qua non* del diritto di rimanere (cfr. art. 2 par. 1 lett. b del regolamento 1251/70 [consid. 6.4]).

9.4 Nello stesso modo è accertato, e incontestato, che la ricorrente ha presentato un'incapacità lavorativa permanente a decorrere dal 1° giugno 2012, confermata l'ultima volta dall'IAS il 30 settembre 2016, secondo i dati disponibili (cfr. consid. G).

9.5 Di conseguenza, come lavoratrice che ha risieduto, in questa qualità, per più di due anni in Svizzera, e che ha cessato la sua attività subordinata presso la C._____ SA a seguito di un'inabilità permanente al lavoro, la ricorrente può fondatamente invocare, sulla base dell'art. 4 Allegato I ALC e degli artt. 2 par. 1 lett. b e 4 par. 2 del regolamento 1251/70, il suo diritto di rimanere a titolo permanente in Svizzera (cfr. consid. 7 e 8).

9.6 È ancora utile sottolineare che il diritto di rimanere della ricorrente, ai sensi dell'art. 4 par. 1 Allegato I ALC, non è compromesso dal fatto che la sua rendita intera d'invalidità sia integrata da prestazioni complementari, visto che il lavoro da lei svolto presso la C._____ SA, dal cui salario sono state dedotte le contribuzioni per le assicurazioni sociali, comprese quelle per l'assicurazione invalidità, era, come mostrato sopra, un'attività reale ed effettiva (economica). In questo senso, poco importa che le prestazioni complementari, alla stessa stregua dell'aiuto sociale, presuppongano che *"il beneficiario si trovi in uno stato di bisogno e, d'altra parte, mirano alla copertura corrente delle necessità di base della vita"* (DTF 141 II 401 consid. 5.1), considerato che il diritto di rimanere secondo l'art. 4 par. 1 Allegato I ALC, se accertato, sussiste a prescindere dal fatto che il suo titolare percepisca un eventuale contributo sociale od eventuali prestazioni complementari (cfr. la sentenza del Tribunale federale 2C_545/2015 del 14 dicembre 2015 consid. 3.2, in cui è riprodotto il passaggio pertinente delle I-OLCP della SEM, ossia il punto 10.3.1 [cfr. consid. 8.1]).

9.7 Visto quanto precede, la ricorrente ha il diritto di rimanere a titolo permanente in Svizzera ai sensi del diritto comunitario, per cui le deve essere rilasciato un permesso di dimora "B" UE/AELS (art. 22 OLCP [cfr. consid. 8.1]). In questo senso, il rifiuto della SEM di approvare la proposta della SP di concedere alla ricorrente un permesso di dimora "B" UE/AELS contravviene all'ALC e al diritto federale (art. 49 lett. a PA).

9.8 Nella misura in cui la ricorrente può prevalersi dell'art. 4 Allegato I ALC, l'art. 24 Allegato I ALC (soggiorno di persone che non esercitano un'attività economica e che non beneficiano di un diritto di soggiorno in virtù di altre disposizioni dell'ALC), così come l'art. 20 OLCP (rilascio di un permesso di dimora UE/AELS per motivi gravi), non si applicano alla fattispecie. Per questa ragione è superfluo esaminare i motivi della decisione impugnata

da questi due punti di vista (cfr., *a contrario*, la sentenza TAF F-2848/2015 del 30 gennaio 2018 consid. 7 e 8).

10.

In conclusione, alla luce di quanto precede, il rifiuto della SEM del 15 luglio 2019 di approvare la proposta della SP di attribuire alla ricorrente un permesso di dimora "B" UE/AELS, viola l'ALC e l'art. 22 OLCP (art. 49 lett. a PA). Pertanto, il ricorso deve essere ammesso, e la decisione impugnata annullata.

Statuendo direttamente sulla controversia, questo Tribunale concede così l'approvazione alla proposta della SP di attribuire alla ricorrente un permesso di dimora "B" UE/AELS (cfr. la sentenza TAF F-1628/2019 del 14 ottobre 2019 consid. 7.2).

11.

11.1 Le spese processuali sono messe, di regola, a carico della parte soccombente e, in caso di soccombenza parziale, sono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA). Esse comprendono la tassa di giustizia e i 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, tenuto conto dell'esito positivo del ricorso, non si prelevano spese processuali, con la precisazione che la ricorrente beneficia, ad ogni modo, dell'assistenza giudiziaria.

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

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto.

2.

La decisione della SEM del 15 luglio 2019 è annullata e la concessione alla ricorrente di un permesso di dimora "B" UE/AELS è approvata.

3.

Non si prelevano spese processuali.

4.

Alla ricorrente è attribuita un'indennità per spese ripetibili di fr. 1'500.–, a carico della SEM.

5.

Comunicazione:

- alla ricorrente (atto giudiziario);
- alla SEM (restituzione dell'incarto SIMIC ...).

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, 1000 Losanna 14, 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: