



Corte VI
F-6399/2019

Sentenza del 25 gennaio 2022

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),
Fulvio Haefeli, Gregor Chatton,
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 al rilascio di un permesso di dimora
e rinvio dalla Svizzera.

Fatti:**A.**

A._____ (la ricorrente), cittadina italiana nata il ... 1954, divorziata da un cittadino italiano dal ..., senza figli, attiva in passato nel settore delle cure estetiche, risiede in Ticino, ininterrottamente, dal 2011, dove percepisce, dal 1° ottobre 2018, una rendita svizzera di vecchiaia con prestazioni complementari.

B.

Il 9 giugno 2011, procuratasi un permesso per frontalieri "G" UE/AELS, valido fino all'8 giugno 2016, la ricorrente ha cominciato a lavorare come "Beauty Manager" presso "..." (B._____) a ..., a tempo pieno e per una durata indeterminata, con un salario mensile lordo di fr. 2'320.85 per dodici mensilità.

Il 14 ottobre 2011, avendo nel frattempo preso in subaffitto un monolocale a ..., la ricorrente ha ottenuto un permesso di dimora "B" UE/AELS, valido fino al 13 ottobre 2016, per continuare a lavorare presso B._____.

Il 2 novembre 2011, "*a causa di una ristrutturazione aziendale*", la B._____ ha licenziato la ricorrente con effetto al 31 dicembre 2011.

C.

Nel maggio 2012, la ricorrente ha formulato una domanda di prestazioni assistenziali all'Ufficio cantonale del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI), che l'ha accolta, dando avvio al versamento, in particolare, di prestazioni ordinarie COSAS (Conferenza svizzera delle istituzioni d'azione sociale) a decorrere dal mese di giugno successivo.

D.

L'11 settembre 2013, la ricorrente ha iniziato a lavorare come estetista presso il "..." (C._____) a ..., in base ad un contratto di durata indeterminata, senza orario fisso, e con una retribuzione oraria di fr. 22.-. Il 13 novembre 2013, C._____ ha licenziato la ricorrente con effetto al 18 novembre successivo.

E.

Il 13 febbraio 2014, dopo averla sentita per scritto, l'UMCT ha revocato il permesso di dimora della ricorrente, ingiungendole di lasciare la Svizzera entro il 13 marzo 2014. L'UMCT ha motivato il provvedimento affermando che la ricorrente si trovava "*da lungo tempo senza un'occupazione*" e che "*beneficiava di prestazioni assistenziali da giugno 2012*", precisando che

l'attività iniziata l'11 settembre 2012 non poteva *“giustificare il mantenimento del permesso di soggiorno”* a causa della sua *“esigua percentuale d'occupazione”*.

Il 2 settembre 2014, adito dalla ricorrente, il Consiglio di Stato (CS) ha confermato la decisione dell'UMCT. Nella sua argomentazione il CS ha ripreso, in sostanza, i motivi dell'UMCT, approfondendoli.

F.

Il 1° settembre 2014, la ricorrente ha cominciato a lavorare come estetista e responsabile marketing presso “...” (D._____) a ..., al 50% (21.15 ore settimanali) e per una durata indeterminata, con un salario mensile lordo di fr. 2'500.– per dodici mensilità.

G.

Con effetto al 31 ottobre 2014, in seguito al suo debutto lavorativo presso D._____, l'USSI ha cessato di versare prestazioni assistenziali alla ricorrente, determinando nei suoi confronti un debito complessivo, dal giugno 2012 (cfr. consid. C), di fr. 56'375.80, ed ha chiuso la relativa pratica il 3 aprile 2015.

H.

Il 15 luglio 2015, dopo avere cessato la sua attività al servizio di D._____, la ricorrente ha iniziato a lavorare presso “...” (E._____) come “Advisor/Estetista” a ..., a tempo pieno (42 ore settimanali) e per una durata indeterminata, con un salario mensile fisso di fr. 2'500.–, oltre a fr. 30.– *“per ogni analisi DNA venduta”* e ad una percentuale del fatturato direttamente prodotto.

I.

Il 16 ottobre 2015, il Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) ha accolto il gravame della ricorrente contro la decisione del CS, che ha annullato insieme a quella dell'UMCT, retrocedendo gli atti a quest'ultimo *“affinché provveda a rilasciare il permesso di dimora UE/AELS per svolgere un'attività lucrativa [alla ricorrente], dopo avere sottoposto il caso, se necessario per la sua approvazione, all'Ufficio federale della migrazione”*.

In compendio, il TRAM ha considerato, riferendosi alle attività lucrative della ricorrente presso D._____ e, in seguito, presso E._____, che la medesima aveva *“nuovamente riacquisito lo statuto di lavoratrice salariata”* ai sensi del diritto e della giurisprudenza europei, che non era più a carico dell'assistenza pubblica, nonostante il fatto che la retribuzione fissa

versatale da SGBS le permettesse “*a mala pena di coprire il suo fabbisogno vitale minimo*”, e che si era “*decisamente data da fare per procacciarsi un’attività lucrativa a tempo indeterminato*”, cosicché “*le circostanze sono mutate rispetto a quando sono state rese le decisioni delle due precedenti istanze di giudizio*” (consid. 4.1, 4.2 e 4.3).

J.

Il 13 ottobre 2016, giorno di scadenza del suo permesso di dimora UE/AELS (cfr. consid. B), la ricorrente ha sottoposto all’UMCT il “Formulario individuale di domanda di soggiorno senza attività lucrativa in Svizzera”, corredato da un’istanza intesa a modificare lo scopo del suo permesso in soggiorno alla ricerca di un posto di lavoro, indicando di essere “*attualmente disoccupata da marzo al 70% a da fine agosto al 100%*”, di percepire l’indennità di disoccupazione e di non beneficiare di prestazioni assistenziali.

K.

Il 2 gennaio 2017, la ricorrente ha sottoscritto due contratti di lavoro con “...” (F. _____) a ..., in qualità di “Beauty Manager”, entrambi a decorrere dalla medesima data e di durata indeterminata, uno a tempo pieno con un salario mensile lordo di fr. 3'200.– per dodici mensilità, l’altro prevedete un’assunzione “*a ore lavorative*” e con un salario orario lordo di fr. 20.–.

L.

Il 19 gennaio 2017, la ricorrente ha inoltrato all’UMCT il “Formulario individuale di domanda di soggiorno B con attività lucrativa in Svizzera”, indicando che aveva cominciato a lavorare come estetista presso F. _____ “*a tempo pieno*”.

M.

Il 13 settembre 2017, l’UMCT ha prorogato il permesso di dimora “B” UE/AELS “*con attività lucrativa*” della ricorrente fino al 13 ottobre 2021.

N.

Il 17 agosto 2018, la ricorrente si è vista riconoscere il diritto ad una rendita svizzera di vecchiaia di fr. 214.– al mese, a decorrere dal 1° ottobre 2018, calcolata in base ad un periodo contributivo di sette anni e quattro mesi, nonché ad un reddito annuo medio determinante di fr. 14'100.–. Inoltre, la ricorrente è stata ammessa a beneficiare delle prestazioni complementari alla sua rendita di vecchiaia ordinaria, per un ammontare di fr. 2'406.– al mese dal 2019, escluso il premio dell’assicurazione malattia di fr. 517.–.

O.

Il 15 maggio 2019, l'UMCT ha informato la ricorrente di essere disposto a concederle un permesso di dimora "B" UE/AELS modificato in funzione delle sue nuove condizioni di soggiorno (pensionamento), e ciò previa approvazione da parte della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), alla quale ha trasmesso il corrispondente incarto.

P.

Il 22 maggio 2019, nell'ambito del diritto di audizione preliminare, la SEM ha comunicato alla ricorrente di non essere intenzionata ad approvare la proposta dell'UMCT, concedendole un termine di un mese per esprimersi in proposito. In sostanza, la SEM ha rilevato che l'ultima attività della ricorrente prima del suo pensionamento, al servizio di F._____ (cfr. consid. K), era *"esercitata su chiamata"*, e che il reddito mensile medio ricavato, lavorando *"in media 64 ore al mese"*, era *"di poco superiore a fr. 1'000.-"*, concludendone che essa era *"marginale"* e che, per questa ragione, la ricorrente non poteva pretendere di essere stata occupata in qualità di lavoratrice ai sensi del diritto e della giurisprudenza europei. La SEM ha inoltre ritenuto che la ricorrente non poteva vedersi attribuito un permesso di dimora come persona non esercitante un'attività lucrativa o per motivi gravi.

Q.

Il 26 luglio 2019, dopo una proroga del termine, la ricorrente, rappresentata da SOS Ticino, ha contestato il parere della SEM, affermando, con riferimento al diritto e alla giurisprudenza europei, che *"un'attività lucrativa esercitata, mediamente, per 64 ore mensili, non può essere considerata marginale e accessoria, anche se la retribuzione non era particolarmente elevata"*.

R.

Il 31 ottobre 2019, la SEM ha rifiutato di approvare il rilascio di un permesso di dimora "B" UE/AELS a favore della ricorrente da parte dell'UMCT, intimandole di lasciare la Svizzera entro il 31 gennaio 2020, sotto la comminatoria dell'applicabilità di mezzi coercitivi in caso d'inadempienza.

Sviluppando ed approfondendo gli argomenti esposti nell'ambito del diritto di audizione preliminare (cfr. consid. P), la SEM afferma che, per procedere alla sua valutazione, si è basata sul secondo contratto con F._____ (cfr. consid. K) e sulla *"documentazione inerente alle effettive ore di lavoro"*, precisando che *"non è possibile fondare l'analisi sui certificati individuali AVS, che l'interessata – malgrado l'invito ricevuto – non ha reputato"*

opportuno presentare” (decisione, pag. 6). La SEM giunge alla conclusione che la ricorrente lavorava *“con un grado d’occupazione parziale (inferiore al 40%), percependo un reddito netto di poco superiore ai mille franchi, quindi ben al di sotto del minimo atto a garantire il proprio sostentamento”*, e che, per questa ragione, non rientra nella *“categoria dei lavoratori working poor”* (decisione, pagg. 6 e 7). La SEM argomenta inoltre che, siccome la ricorrente percepisce delle prestazioni complementari alla sua rendita di vecchiaia, non gode del diritto di rimanere in Svizzera come persona senza attività economica ai sensi del diritto e della giurisprudenza europei, non intravedendo peraltro, vista la sua situazione personale e familiare, gravi motivi per accordarle un permesso di dimora in base al diritto interno svizzero (decisione, pagg. 7 e 9).

S.

Il 3 dicembre 2019, per il tramite di SOS Ticino, la ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo, previa concessione dell’assistenza giudiziaria, che la decisione impugnata sia annullata e che la proposta dell’UMCT relativa alla proroga del permesso di dimora sia accolta oppure, in via subordinata, che gli atti siano trasmessi alla SEM per una nuova valutazione.

In sostanza, sviluppando gli argomenti esposti in fase di audizione preliminare (cfr. consid. Q), la ricorrente sostiene che, alla luce del diritto e della giurisprudenza europei, il fatto di avere *“svolto un’attività lavorativa con grado di occupazione parziale percependo un reddito che si situa al di sotto del minimo atto al sostentamento, non è sufficiente a ritenere che [...] non possa beneficiare della qualità di lavoratrice o che non beneficiasse di tale qualità al momento del raggiungimento dell’età pensionabile”* (ricorso, pag. 4).

T.

Il 23 dicembre 2019, mediante decisione incidentale, questo Tribunale ha accolto la domanda di assistenza giudiziaria.

U.

Il 23 gennaio 2020, su invito di questo Tribunale, la SEM ha risposto al ricorso, ribadendo in breve il contenuto della sua decisione e formulando la richiesta di respingere il ricorso.

Il 1° aprile 2020, la ricorrente ha replicato concisamente, riaffermando le conclusioni del suo gravame.

Il 14 maggio 2020, la SEM ha duplicato, limitandosi a chiedere di respingere il ricorso e confermare la decisione impugnata.

V.

Il 21 luglio 2020, questo Tribunale ha trasmesso alla ricorrente, per conoscenza, una copia della duplica, concludendo nel contempo lo scambio degli scritti, riservate eventuali ulteriori misure istruttorie o memorie delle parti.

W.

Il 24 marzo 2021, questo Tribunale ha invitato la SEM a produrre, entro il 12 aprile successivo, i certificati individuali AVS della ricorrente, l'incarto dell'Istituto cantonale delle assicurazioni sociali (IAS) relativo alle prestazioni complementari versate alla ricorrente, come pure l'incarto Unia concernente le indennità contro la disoccupazione da lei percepite.

X.

Il 29 aprile 2021, dopo aver ottenuto una proroga del termine, la SEM ha inoltrato i documenti richiesti.

Y.

L'11 agosto 2021, l'UMCT ha inviato a questo Tribunale, per informazione, una copia della conferma del 20 luglio 2021 di un decreto d'accusa del 23 marzo 2021, non cresciuto in giudicato, non agli atti, per "*inganno nei confronti delle autorità*" ai sensi della legislazione federale sugli stranieri.

Z.

Il 20 agosto 2021, questo Tribunale ha trasmesso alla ricorrente, per conoscenza, copie degli ultimi documenti inoltrati dalla SEM, invitandola nel contempo ad indicare e comprovare, entro il 30 settembre successivo, se avesse realizzato un reddito (salario o indennità) dal 1° gennaio al 30 settembre 2018.

AA.

Il 1° settembre 2021, la ricorrente ha comunicato a questo Tribunale di avere conseguito un reddito da salario di fr. 14'360.– dal 1° gennaio al 30 novembre 2018, allegando come prova l'attestato-ricevuta relativo alla trattenuta dell'imposta alla fonte del 10%.

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 31 ottobre 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). È determinante la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2), ciò che implica che questo Tribunale deve tenere conto anche dei fatti rilevanti intervenuti dopo la decisione impugnata, i cosiddetti “*nova*” (cfr. BENJAMIN SCHINDLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [editori], Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren – Kommentar, 2a ed., 2019, n. 31 ad art. 49 PA; cfr. anche, tra le altre, la sentenza TAF F-6368/2019 del 26 ottobre 2020 consid. 5.5 con i rinvii).

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: Auer/ Müller/ Schindler, *op. cit.*, 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 dell'UMCT di concedere alla ricorrente, come cittadina dell'Unione europea, un permesso di dimora “B” UE/AELS nell'ambito del diritto di rimanere dopo il raggiungimento dell'età pensionabile (cfr. consid. N e O).

4.

L'ALC è applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, *ratione personae* e *ratione materiae*, nella misura in cui la ricorrente è una cittadina italiana che si è trasferita in Svizzera nel 2011 e che beneficia di una rendita di vecchiaia svizzera dal 2018, per cui è titolare dei diritti in esso consacrati (libertà di circolazione), i quali consistono nel diritto d'ingresso (art. 3 ALC e art. 1 § 1 allegato I ALC) nonché nel diritto di soggiorno per i lavoratori dipendenti (art. 4 ALC e artt. 6 a 11 allegato I ALC), per gli autonomi (art. 4 ALC e artt. 12 a 16 allegato I ALC), per i prestatori di servizi (art. 5 ALC e artt. 17 a 23 allegato I ALC) e per le persone che non esercitano un'attività economica (art. 6 ALC e art. 24 allegato I ALC).

5.

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 sono vincolati dalla proposta dell'UMCT del 15 maggio 2019 (cfr. consid. O), 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).

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), 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 Corte di

giustizia delle Comunità europee (CGCE; dal 1° dicembre 2009, la Corte di giustizia dell'Unione europea [CGUE]) 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. a del regolamento 1251/70, ha diritto di rimanere a titolo permanente nel territorio di uno Stato membro il lavoratore che, al momento in cui cessa la propria attività, ha raggiunto *l'età riconosciuta valida* dalla legislazione di questo Stato *agli effetti dei diritti alla pensione di vecchiaia* ed ha ivi occupato un *impiego almeno durante gli ultimi dodici mesi e risieduto ininterrottamente da più di tre anni*.

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. GREGOR T. CHATTON, Die Arbeitnehmereigenschaft gemäss Freizügigkeitsabkommen – eine Bestandaufnahme, in: *Migrationsrecht in der Europäischen Union und im Verhältnis Schweiz – EU* [Alberto Achermann/Astrid Epiney/Raffael Gnädiger {ed.}], nonché CHRISTINE KADDOUS/DIANE GRISEL, *Libre circulation des personnes et 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, ovvero sia 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 Bettray, 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.

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>).

9.

In concreto è accertato che la ricorrente risiedeva ininterrottamente da più di tre anni in Ticino quando ha raggiunto l'età del pensionamento (64 anni), secondo la legislazione svizzera, il 29 settembre 2018 (cfr. art. 2 par. 1 lett. a del regolamento 1251/70 [consid. 6.4]). Rimane così da appurare se la ricorrente ha occupato un impiego almeno durante gli ultimi dodici mesi prima del raggiungimento dell'età pensionabile, ossia da settembre 2017 a settembre 2018 (cfr. art. 2 par. 1 lett. a del regolamento 1251/70).

9.1 Dall'estratto del conto individuale AVS, presentato dalla SEM a richiesta di questo Tribunale (cfr. consid. W e X), si evince che la ricorrente ha realizzato nel 2017 (dodici mesi) un reddito di fr. 15'400.–, ossia circa fr. 1'283.– al mese. Per quanto riguarda il 2018, la ricorrente ha esibito, su invito di questo Tribunale (cfr. consid. Z e AA), l'attestato-ricevuta relativo alla trattenuta dell'imposta alla fonte, facente stato di un reddito di fr. 14'360.– versato da F._____ per il periodo dal 1° gennaio al 30 novembre 2018 (undici mesi), ossia fr. 1'305.– al mese circa.

Ora, in base a questi dati, si deve constatare che la ricorrente, al momento in cui ha raggiunto l'età del pensionamento, aveva occupato un impiego almeno durante i dodici mesi precedenti (2017 e 2018). L'impiego svolto dalla ricorrente durante i dodici mesi in questione deve essere qualificato, nonostante la sua bassa retribuzione, come reale ed effettivo, quindi economico, in conformità al diritto e alla giurisprudenza europei. Infatti, come risulta dalle condizioni contrattuali e dalla natura del lavoro, non si è trattato di un'attività talmente ridotta da potersi definire puramente marginale e accessoria oppure di un'attività finalizzata alla rieducazione o al reinserimento della ricorrente, ma di un'attività esercitata per il proprio sostentamento (cfr. consid. K e 7).

Di conseguenza, nella misura in cui ha raggiunto l'età di pensionamento a fine settembre 2018, che ha occupato un impiego almeno durante gli ultimi dodici mesi prima di questa data e che ha risieduto ininterrottamente in Svizzera per più di tre anni, la ricorrente può fondatamente invocare, sulla base dell'art. 4 Allegato I ALC e dell'art. 2 par. 1 lett. a del regolamento 1251/70, il suo diritto di rimanere a titolo permanente in Svizzera (cfr. consid. 6, 7 e 8).

9.2 È ancora importante 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 di vecchiaia sia integrata da prestazioni complementari, visto che l'ultimo lavoro da lei svolto per un anno, dal cui salario sono stati dedotti i contributi per le assicurazioni sociali, compresi quelli dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, 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]).

9.3 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]). In questo modo, il rifiuto della SEM di approvare la proposta

dell'UMCT di concedere alla ricorrente un permesso di dimora "B" UE/AELS contravviene all'ALC e al diritto federale (art. 49 lett. a PA).

9.4 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 31 ottobre 2019 di approvare la proposta dell'UMCT 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 dell'UMCT 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, in base all'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.—, a carico della SEM.

(dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto.

2.

La decisione della SEM del 31 ottobre 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 ...; allegati: copie della lettera della ricorrente, del 1° settembre 2021, e dell'attestato-ricevuta per il periodo fiscale 2018).

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: