



Corte III
C-3069/2010

Sentenza del 13 febbraio 2012

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Andreas Trommer, Blaise Vuille,
cancelliera Mara Vassella.

Parti

A. _____,
ricorrente,

contro

Ufficio federale della migrazione (UFM),
Quellenweg 6, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Rilascio di documenti di viaggio per stranieri.

Fatti:**A.**

Entrato in Svizzera il 9 ottobre 1991, A._____, cittadino iracheno nato il ..., ha presentato una domanda d'asilo il 17 ottobre 1991. Con decisione del 13 ottobre 1994 l'allora competente Ufficio federale dei rifugiati (di seguito: UFR; attualmente: UFM) non gli ha riconosciuto la qualità di rifugiato ed ha respinto la domanda d'asilo, pronunciando nel contempo l'ammissione provvisoria nei suoi confronti per inesigibilità del rinvio verso il Paese d'origine.

B.

Il 24 luglio 1998 l'interessato ha presentato una prima istanza volta all'ottenimento di un permesso di dimora tuttavia senza successo. Il 21 maggio 1999 egli ha inoltrato una seconda istanza. Mediante decisione del 23 settembre 1999 la competente autorità cantonale (Sezione degli stranieri, attualmente: Sezione della popolazione [SP]) decideva di non entrare nel merito siccome lo stesso non era in possesso di un passaporto valido.

C.

Allo scopo di ottenere il permesso di dimora, il 31 agosto 2000 l'interessato chiedeva all'UFR di essere esonerato dall'obbligo di procurarsi un passaporto nazionale e di rilasciargli un passaporto per stranieri. A sostegno della propria istanza l'interessato ha osservato che nel 1997 anche suo fratello era stato esonerato da tale incombenza.

D.

Con decisione del 13 settembre 2000, l'UFR ha respinto tale richiesta. Il 13 ottobre successivo l'interessato ha interposto ricorso dinanzi all'allora competente Dipartimento federale di giustizia e polizia. Con decisione del 21 agosto 2002, l'UFR ha riconsiderato la sua posizione, dispensando in via precauzionale l'interessato dal prendere contatto con le autorità del proprio Paese per ottenere un documento d'identità.

E.

Il 20 settembre 2002 la competente autorità cantonale ticinese (Sezione dei permessi e dell'immigrazione [SPI], attualmente: SP) ha inviato all'UFR il formulario di domanda per il rilascio di un documento di viaggio a favore di A._____, compilato e sottoscritto il 2 settembre 2002. L'8

ottobre 2002 la SPI ha espresso un preavviso favorevole circa il rilascio del permesso di dimora. Il 23 ottobre 2002 l'interessato ha ottenuto un certificato d'identità valido per un anno da restituire immediatamente all'UFR dopo il rilascio della richiesta autorizzazione di soggiorno. Il 5 dicembre 2002, dopo approvazione del competente Ufficio federale, l'interessato ha ottenuto il permesso di dimora.

F.

Il 23 dicembre 2002 la SPI ha trasmesso, con preavviso favorevole, l'istanza presentata dall'interessato intesa ad ottenere il rilascio del passaporto per stranieri. L'8 gennaio 2003 lo stesso ha ottenuto il richiesto documento valido per tre anni, fino all'8 gennaio 2006.

G.

Essendo requisito indispensabile per il rinnovo del permesso di dimora, il 9 maggio 2006, la SPI ha nuovamente trasmesso con preavviso favorevole l'istanza del 6 febbraio 2006 dell'interessato volta ad ottenere il rilasciare un passaporto per stranieri. Con decisione del 17 maggio 2006, l'UFM ha respinto la domanda.

H.

Il 17 marzo 2010, l'interessato ha presentato una terza domanda di rilascio di un passaporto per stranieri per il tramite della SP. A. _____ ha osservato che la Rappresentanza dell'Iraq in Svizzera aveva respinto la sua richiesta per insufficienza di documenti (cfr. certificato del 4 dicembre 2009 dell'Ambasciata irachena a Berna).

Con decisione del 29 marzo 2010 l'UFM ha nuovamente respinto la detta istanza: non avendo l'interessato ottenuto il riconoscimento dello statuto di rifugiato, la sua situazione non gli impedisce di prendere contatto con la Rappresentanza del suo Paese. Di conseguenza incombe a quest'ultimo attivarsi per procurarsi i documenti necessari e rispettare la procedura prevista dalle autorità irachene per il rilascio di un passaporto.

I.

Il 29 aprile 2010 l'interessato è insorto contro la predetta decisione dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito: il Tribunale o il TAF) chiedendo l'accoglimento dell'istanza e il conseguente rilascio di un passaporto per stranieri a suo favore. A sostegno del proprio gravame egli ha fatto valere di essere nato e cresciuto in Kuwait. Nel 1991, essendo stato espulso da questo Paese, egli è entrato in Svizzera dove è stato ammesso provvisoriamente. Non avendo più nessun familiare in

Iraq non sarebbe in grado di procurarsi i documenti richiesti per il rilascio del passaporto. Se invece gli fosse rilasciato dalle autorità svizzere un documento di viaggio per stranieri potrebbe quantomeno recarsi personalmente in Iraq al fine di tentare di recuperare la documentazione necessaria.

J.

Chiamato ad esprimersi in merito al suddetto gravame, con missiva del 30 giugno 2010, l'UFM ha confermato la decisione impugnata e ha postulato la reiezione del gravame, aggiungendo che aspetti d'ordine pratico quali le difficoltà a fornire alle autorità consolari i documenti necessari non possono giustificare il rilascio di un passaporto svizzero per stranieri.

K.

Invitato ad esprimersi in merito al suddetto preavviso, con replica del 15 luglio 2010, il ricorrente ha confermato che attualmente la situazione gli permette un normale contatto con le autorità del suo Paese, tuttavia, visto che anche in passato aveva già ottenuto un documento di viaggio, egli fa valere che la concessione di un nuovo documento di viaggio gli consentirebbe di recarsi nel suo Paese e ottenere i documenti necessari per un nuovo passaporto nazionale. Egli ha inoltre osservato che nel caso in cui non ottenesse un tale documento non sarebbe in grado di risolvere il suo problema con il rischio di vedersi revocare il permesso di dimora.

L.

Con duplice del 30 agosto 2010, l'UFM ha evidenziato l'obbligo di ogni Stato di organizzarsi in modo tale da essere in grado di rilasciare agevolmente ai propri cittadini residenti all'estero dei passaporti nazionali. Non spetta alla Svizzera sopperire a procedure difficoltose o a eventuali lacune organizzative delle rappresentanze estere. Inoltre la situazione attuale del ricorrente non giustifica in alcun modo il rilascio di un passaporto per stranieri.

Diritto:

1.

1.1. Riservate le eccezioni previste all'art. 32 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), giusta

l'art. 31 LTAF il 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) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

1.2. In particolare, le decisioni in materia di rilascio di documenti di viaggio rese dall'UFM – il quale costituisce un'unità dell'amministrazione federale come definita all'art. 33 lett. d LTAF – possono essere impugnate dinanzi al TAF, il quale statuisce in via definitiva (cfr. art. 1 cpv. 2 LTAF in relazione con l'art. 83 lett. c cifra 6 in fine della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

1.3. Salvo i casi in cui la LTAF non disponga altrimenti, ai sensi dell'art. 37 LTAF la procedura dinanzi la Tribunale è retta dalla PA.

1.4. Il ricorrente ha il diritto di ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA) e il suo ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (art. 50 e 52 PA).

2.

Ai sensi dell'art. 49 PA, i motivi di ricorso sono la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti nonché l'inadeguatezza, nella misura in cui un'autorità cantonale non abbia giudicato come autorità di ricorso. Il Tribunale applica d'ufficio il diritto federale nella procedura ricorsuale e non è vincolato in nessun caso dai motivi del ricorso (cfr. art. 62 cpv. 4 PA). Rilevanti sono in primo luogo la situazione di fatto al momento del giudizio (cfr. DTAF 2011/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata).

3.

Conformemente all'art. 59 cpv. 1 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr, 142.20) possono essere rilasciati documenti di viaggio a persone sprovviste di documenti. Il diritto al rilascio di un documento di viaggio sussiste nel caso in cui la persona interessata possa prevalersi dello statuto di rifugiato ai sensi della Convenzione del 28 luglio 1951 (RS 0.142.30), è riconosciuta quale apolide ai sensi della Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi (RS 0.142.40) o è priva di documenti e titolare di un permesso di domicilio (art. 59 cpv. 2 lett. b e c LStr in relazione con l'art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza del 20 gennaio 2010 concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri [ODV, RS 143.5]).

4.

4.1. L'UFM rilascia titoli di viaggio per rifugiati, passaporti per stranieri, certificati d'identità per richiedenti l'asilo, persone bisognose di protezione e persone ammesse provvisoriamente nonché documenti di viaggio sostitutivi per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione di stranieri (art. 1 cpv. 1 lett. a – d ODV).

4.2. Le persone menzionate all'art. 3 cpv. 1 ODV, ovvero gli apolidi e gli stranieri sprovvisti di documenti titolari di un permesso di domicilio hanno un diritto garantito all'ottenimento di un documento di viaggio. Giusta l'art. 3 cpv. 2 ODV - norma potestativa conferente un certo potere discrezionale all'UFM - alle categorie di persone titolari di un permesso di dimora può essere rilasciato un passaporto per stranieri unicamente se i requisiti posti dall'art. 6 ODV sono adempiuti.

4.3. Nella specie, il ricorrente è titolare di un permesso di dimora e non ha mai beneficiato dello statuto di rifugiato né di apolide. Egli non può di conseguenza prevalersi di un diritto garantito al rilascio di documento di viaggio da parte delle autorità svizzere.

5.

5.1. A tenore dell'art. 6 cpv. 1 ODV è considerato sprovvisto di documenti lo straniero che non possiede documenti di viaggio validi del suo Stato d'origine o di provenienza e dal quale non si può pretendere che si adoperi presso le autorità competenti del suo Stato d'origine o di provenienza per ottenere il rilascio o la proroga di un documento di viaggio (lett. a) o per il quale l'ottenimento di documenti di viaggio non è possibile (lett. b). Ritardi nel rilascio di un documento di viaggio da parte delle competenti autorità non motivano l'assenza di documenti (art. 6 cpv. 2 ODV). Alle persone bisognose di protezione e ai richiedenti l'asilo non può essere chiesto di prendere contatto con le autorità competenti del loro Stato d'origine e di provenienza (art. 6 cpv. 3 ODV). Giusta l'art. 6 cpv. 3 ODV non si può esigere dalle persone bisognose di protezione e dai richiedenti l'asilo di contattare le autorità competenti del loro Stato d'origine o di provenienza. Di principio non lo si può esigere neppure dalle persone sprovviste di documenti validi che sono state ammesse provvisoriamente in ragione del carattere illecito dell'esecuzione ai sensi dell'art. 83 cpv. 3 LStr, ossia allorché l'esecuzione del rinvio è contraria agli impegni di diritto internazionale pubblico della Svizzera, fatta salva l'evenienza in cui non vi sia alcun nesso tra l'illegalità e

l'autorità del paese d'origine in questione. Trattandosi di stranieri titolari di un'autorizzazione di soggiorno, precedentemente posti a beneficio di un'ammissione provvisoria, è necessario esaminare se tali circostanze sono ancora attuali e se del caso riconoscer loro la qualità di persone sprovviste di documenti ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 lett. a ODV (cfr. sentenza del TAF C-5410/2008 del 28 maggio 2009 consid. 5.2 e giurisprudenza ivi citata). L'assenza di documenti è accertata dall'UFM nell'ambito dell'esame della domanda (art. 6 cpv. 4 ODV).

5.2. La legislazione svizzera esige dallo straniero che soggiorna sul territorio elvetico di essere in possesso di un documento di legittimazione valido e riconosciuto (cfr. art. 89 LStr in relazione con gli art. 13 cpv. 1 LStr e 8 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA, RS 142.201]; PETER UEBERSAX, *Einreise und Anwesenheit*, in: Peter Uebersax/Beat Rudin/Thomas Hugi Yar/Thomas Geiser [edit.], *Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*, 2^a edit., Basilea 2009, nota 7.284 con ulteriori riferimenti; Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri dell'8 marzo 2002, BBI 2002 3327, 3435). In assenza di documenti di legittimazione l'interessato è tenuto a procurarseli o collaborare a tal fine con le autorità (cfr. art. 89 e art. 90 lett. c LStr).

I documenti di viaggio rilasciati dalle autorità svizzere agli stranieri, salvo quelli rilasciati ai rifugiati o agli apolidi ai quali si applicano altre norme, non sostituiscono un passaporto valido riconosciuto dalla comunità internazionale. Come dispone d'altronde l'art. 8 cpv. 1 ODV, i documenti di viaggio costituiscono documenti di legittimazione di polizia degli stranieri e non provano né l'identità né la cittadinanza del detentore. Giova inoltre sottolineare che l'emissione di un passaporto è di esclusiva competenza del Paese d'origine della persona interessata, il quale decide sulla base di procedure e modalità previste dalla propria normativa interna. In altri termini il rilascio, il ritiro e l'annullamento di un passaporto fanno parte della competenza sovrana di ogni Stato (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-4704/2009 del 15 agosto 2011 consid. 5.2 e riferimenti ivi citati).

6.

La questione circa la ragionevolezza di pretendere dal ricorrente che si adoperi presso le autorità competenti del suo Paese d'origine di cui all'art. 6 cpv. 1 lett. a ODV, deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi e non soggettivi (cfr. sentenze del Tribunale federale 2A.335/2006 del 18

ottobre 2006 consid. 2.1 e 2A.13/2005 del 25 aprile 2005 consid. 3.2 con ulteriori riferimenti).

6.1. Nella specie, risulta chiaramente dagli atti di causa che A. _____ ha affermato, mediante replica del 15 luglio 2010, di poter intrattenere un normale contatto con le autorità di rappresentanza del suo Paese d'origine. Tale affermazione è effettivamente comprovata dalla dichiarazione dell'Ambasciata irachena di Berna del 4 dicembre 2009. Il ricorrente ha inoltre dichiarato di essere disposto ad entrare in Iraq al fine di recuperare la documentazione necessaria per un nuovo passaporto.

Ne discende che il ricorrente non può prevalersi dell'art. 6 cpv. 1 lett. a ODV al fine di essere ritenuto sprovvisto di documenti di viaggio.

6.2. Sebbene l'interessato possa intrattenere un normale contatto con le autorità del suo Paese e sia disposto a recarsi in Iraq, egli non dispone di un documento di viaggio nazionale valido. Va dunque esaminata la possibilità del ricorrente di ottenere un documento di viaggio ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 lett. b ODV.

A dimostrazione dell'impossibilità dell'ottenimento di un passaporto nazionale da parte delle autorità di rappresentanza irachene, l'interessato si prevale del fatto che già nel 2002 aveva ottenuto un documento per stranieri.

6.2.1. La situazione politica attuale in Iraq è notevolmente mutata rispetto al periodo in cui l'interessato aveva ottenuto un documento di viaggio. Nel 2003, dopo l'aggravarsi della situazione in Iraq, l'autorità inferiore per un periodo di tempo relativamente lungo ha ritenuto impossibile per le persone provenienti dalla regione centrale e dal nord dell'Iraq procurarsi documenti nazionali validi. Essi erano dunque considerati privi di documenti. A decorrere dal 2005 la rappresentanza irachena in Svizzera ha ripreso - su domanda - a rilasciare passaporti nazionali ai propri concittadini residenti all'estero. Tuttavia, dopo le elezioni del mese di marzo del 2010, non essendosi ancora costituito un governo, non venivano più rilasciati documenti di viaggio né in Iraq né in Svizzera (cfr. nei dettagli precitata sentenza C-4704/2009, consid. 4.3 e riferimenti ivi citati). Nel frattempo in Iraq è stato costituito un nuovo governo, circostanza che dovrebbe agevolare la situazione anche sotto l'aspetto della procedura inerente all'emissione di documenti di viaggio (cfr. precitata sentenza C-4704/2009, consid. 5.2 e giurisprudenza ivi citata). Infine, qualora la Svizzera, in una simile situazione, ritenesse l'assenza di

documenti per stranieri non beneficianti di un diritto garantito di cui all'art. 59 cpv. 2 LStr, violerebbe la competenza dello Stato estero di rilasciare documenti di viaggio per i propri cittadini e così anche la sua sovranità (cfr. consid. 5.3 in fine). Come sopra rilevato (consid. 5.2), conformemente all'art. 6 cpv. 2 ODV, eventuali lungaggini di natura tecnica o organizzativa nel rilasciare documenti d'identità non sono idonei a fondare un'impossibilità conformemente all'art. 6 cpv. 1 lett. b ODV.

6.2.2. Il ricorrente ha infine osservato che l'Ambasciata irachena in Svizzera, mediante dichiarazione del 4 dicembre 2009, ha attestato l'impossibilità di rilasciare un passaporto per l'interessato in quanto quest'ultimo non era in possesso dei documenti necessari. Egli ha inoltre affermato che, munito di un passaporto per stranieri, potrebbe recarsi in Patria.

In conformità alle delucidazioni effettuate dell'autorità inferiore, i passaporti iracheni possono essere rilasciati alla persona interessata in possesso dell'originale di una carta d'identità e di un documento attestante la sua nazionalità. In mancanza di tali documenti la Rappresentanza irachena a Berna può sottoporre la causa al Ministero degli Esteri di Bagdad al fine di appurare l'identità dell'interessato. Se quest'ultimo si trova all'estero, può, mediante procura speciale, incaricare un avvocato del posto al fine di seguire la procedura prevista a tale scopo (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-3724/2010 del 26 aprile 2011 consid. 4.6 e giurisprudenza ivi citata). Si ribadisce inoltre che, come già sopra asserito, ai sensi dell'art. 6 cpv. 2 ODV, ritardi nel rilascio di un documento di viaggio da parte delle competenti autorità dello Stato d'origine e di provenienza non motivano l'assenza di documenti; essendo l'interessato infine disposto ad entrare in Patria per seguire la procedura inerente al rilascio dei suoi documenti d'identità, anche in tal caso dovrà informarsi presso la Rappresentanza del suo Paese allo scopo di ottenere un lascia-passare.

Come rettamente affermato dall'UFM, si sottolinea infine che le autorità competenti di qualsiasi Stato hanno l'obbligo e la competenza di informare i propri concittadini sulle procedure necessarie per ottenere dei documenti di viaggio validi. In tal senso le condizioni di rilascio di un documento di viaggio devono essere valutate secondo la legislazione del Paese interessato e non secondo la normativa svizzera (cfr. precitata sentenza C-3724/2010 consid. 4.3 e giurisprudenza ivi citata).

7.

7.1. Visto quanto precede, sebbene nel 2002 il ricorrente abbia ottenuto un documento di viaggio da parte delle autorità svizzere, la situazione politica attuale prevalente in Iraq non giustifica più il rilascio di un nuovo documento di viaggio per stranieri. Di conseguenza il ricorrente non può essere ritenuto sprovvisto di documenti ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 lett. b ODV.

7.2. Ne discende che attualmente il ricorrente non ha la qualità di straniero sprovvisto di documenti ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 ODV. L'autorità inferiore ha dunque rifiutato a giusto titolo, nei limiti del suo potere d'apprezzamento, il rilascio di un passaporto per stranieri giusta l'art. 3 cpv. 2 ODV.

L'UFM non ha pertanto violato il diritto federale, non ha constatato i fatti pertinenti in maniera inesatta o incompleta e la sua decisione non appare inopportuna (art. 49 PA). Di conseguenza il ricorso va respinto.

8.

Conformemente all'esito della procedura, le spese processuali vengono poste a carico del ricorrente (art. 63 cpv. 1 PA in relazione con gli art. 1 a 3 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 800.-- sono poste a carico del ricorrente e sono computate con l'anticipo spese dello stesso importo versato al Tribunale il 10 giugno 2010.

3.

Comunicazione a:

- ricorrente (Raccomandata)
- autorità inferiore (incarto n. di rif. ... di ritorno)
- Sezione della popolazione, Bellinzona, per informazione (incarto cantonale di ritorno)

La presidente del collegio:

La cancelliera:

Elena Avenati-Carpani

Mara Vassella

Data di spedizione: