



Corte III
C-6111/2011

Sentenza del 19 marzo 2013

Composizione

Giudici Elena Avenati-Carpani (presidente del collegio),
Antonio Imoberdorf, Ruth Beutler,
cancelliere Manuel Borla.

Parti

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,
tutti patrocinati dal Soccorso operaio svizzero SOS Ticino,
Via Zurigo 17, 6900 Lugano,
ricorrenti,

contro

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

Oggetto

Rilascio di documenti di viaggio per stranieri.

Fatti:**A.**

A._____, nato il 1° agosto 1974, e B._____, nata il 5 luglio 1975, sono giunti in Germania nell'agosto del 2000, sotto false generalità, ed hanno depositato una domanda di asilo. Sempre illegalmente essi si sarebbero quindi trasferiti in Italia ed in seguito, il 3 gennaio 2002 in Svizzera dove, dichiarandosi cittadini apolidi curdi della Siria, nati nella regione di Tumat / Ras Al Ain e appartenenti ai "Maktoumeen" (anche denominati "Maktumin"), hanno depositato una domanda d'asilo.

B.

Con decisione del 12 dicembre 2002 l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR; ora Ufficio federale della migrazione, in seguito UFM), a motivo delle false generalità presentate in Germania, ha deciso la non entrata in materia e l'allontanamento dei richiedenti dal territorio svizzero. In seguito, statuen-do sul ricorso degli interessati, la Commissione svizzera di ricorso in ma-teria d'asilo (in seguito CRA) ha respinto il ricorso in data 26 febbraio 2003.

C.

Con decisione del 3/24 ottobre 2005, alla luce della situazione in Siria, l'UFM ha però rivisto la propria decisione e sostituito la misura di allonta-namento con l'ammissione provvisoria degli interessati e dei due figli nel frattempo nati in Svizzera, C._____, il 6 settembre 2002, e D._____, il 12 novembre 2004. Con comunicazione del 15 novembre 2007 l'UFM ha informato gli interessati che tale decisione valeva anche per il figlio E._____ nato il 18 ottobre 2007.

D.

Statuendo il 10 maggio 2011, sulla domanda degli interessati del 2 mag-gio precedente, l'UFM ha decretato la fine dell'ammissione provvisoria nei loro confronti come pure nei confronti dei tre figli, ponendoli a beneficio del permesso di dimora in Svizzera.

E.

Con richiesta del 15/30 giugno e 8 luglio 2011 A._____ e B._____ e i loro figli C._____, D._____ e E._____ (in seguito i ricorrenti), han-no postulato il rilascio di un "passaporto per stranieri". L'UFM, rilevando che le condizioni poste dalla legislazione federale non erano adempiute,

ha rinunciato a pronunciare una decisione formale, invitando gli interessati a rivolgersi alle autorità del proprio Paese d'origine in Svizzera.

F.

In data 2 settembre 2011 gli interessati hanno ribadito la loro domanda di rilascio del passaporto per stranieri indicando di appartenere alla categoria dei curdi siriani apolidi – i cosiddetti "Maktoumeen" – che non hanno diritto alla cittadinanza siriana. Pertanto, a loro dire, l'impossibilità dell'ottenimento di un documento di identità non sarebbe da ricondurre ad alcun problema tecnico o organizzativo, bensì ad una scelta del loro paese d'origine. Essi hanno quindi chiesto, in caso di rifiuto, l'emanazione di una decisione formale.

G.

Con decisione del 7 ottobre 2011 l'UFM ha quindi respinto la richiesta, rilevando che agli interessati non è stato riconosciuto lo statuto di rifugiato e nemmeno lo statuto d'apolide. A dire dell'autorità di prime cure inoltre i richiedenti si sono limitati a indicare l'assenza di documenti nel modulo di richiesta del passaporto per stranieri, senza addurre alcun elemento concreto a sostegno di tale affermazione. Pertanto, fintanto che non verrà dimostrata l'impossibilità di ottenere un documento nazionale, nonostante le pratiche intraprese, essi non potranno essere considerati sprovvisti di documenti ai sensi della legislazione svizzera.

H.

Con ricorso del 9 novembre 2011 gli interessati hanno chiesto alla presente istanza giudiziaria di annullare la decisione dell'UFM, di essere considerati degli stranieri sprovvisti di documenti ai sensi della legislazione svizzera e di rilasciare loro i passaporti per stranieri. In proposito essi hanno ribadito che quali curdi siriani appartenenti all'etnia "Maktoumeen" non viene loro riconosciuta la nazionalità siriana. In questo senso anche se essi dovessero rivolgersi all'ambasciata del loro Paese in Svizzera, non otterrebbero alcun documento. Essi hanno infine protestato tasse, spese e ripetibili.

I.

Con osservazioni del 24 gennaio 2012 l'autorità di prime cure ha rilevato che il ricorso non contiene alcun elemento o mezzo di prova nuovo atto a modificare la propria decisione. In particolare, i ricorrenti non sarebbero stati in grado di dimostrare il loro statuto di curdi siriani appartenenti ai "Maktoumeen". Ma se anche così fosse, ha continuato l'UFM, sarebbe comunque "ragionevolmente esigibile" che essi si rivolgano dapprima alla

rappresentanza siriana in Svizzera allo scopo di ottenere i propri documenti.

J.

Con replica del 27 febbraio 2012 i ricorrenti hanno sottolineato che proprio perché curdi senza diritto di nazionalità, non possono ricevere alcun atto ufficiale da parte delle autorità siriane, le quali nel censimento del 1962 addirittura li cancellarono dai registri ufficiali.

K.

L'autorità di prime cure si è quindi riconfermata nelle proprie allegazioni di fatto e di diritto con duplica del 30 marzo 2012.

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 amministrativo federale (di seguito: TAF o il Tribunale) giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 dalla legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

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 let. 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 let. c cifra 6 in fine della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

1.2.

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

1.3.

Giusta l'art. 48 cpv. 1 PA i ricorrenti hanno il diritto di ricorrere e il loro ricorso, presentato nella forma e nei termini prescritti dalla legge, è ricevibile (art. 50 e 52 PA).

2.

Ai sensi dell'art. 49 PA il ricorrente può invocare davanti al Tribunale 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 quale 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). Rilevante è in primo luogo la situazione di fatto al momento del giudizio (DTAF 2011/1 consid. 2 e giurisprudenza ivi citata; DTAF 2011/43 consid. 6.1).

3.

L'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (LStr, RS 142.20) ha comportato l'abrogazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 26 marzo 1931 (LDDS, CS 1 117) conformemente all'art. 125 LStr in relazione con il suo allegato 2, cifra I. Inoltre, l'introduzione di documenti biometrici ha reso necessaria una revisione totale dell'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri del 27 ottobre 2004 (ODV, RU 2004 4577). Abrogata il 28 febbraio 2010, essa è stata sostituita dall'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri del 20 gennaio 2010 entrata in vigore il 1° marzo 2010 (ODV, RU 2010 621), e quindi sostituita dalla nuova versione del 14 novembre 2012, entrata in vigore il 1° dicembre 2012 (ODV, RS 143.5). Secondo le disposizioni transitorie, alle procedure relative al rilascio di un documento di viaggio - pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente ordinanza - si applica il nuovo diritto. Nel caso in esame, è dunque applicabile la nuova ODV, le cui disposizioni pertinenti alla fattispecie non hanno subito delle modifiche (significative) in termini di contenuto rispetto alla precedente ODV.

4.

4.1 Giusta i combinati disposti degli art. 4 cpv. 1 ODV e 59 cpv. 2 let. b e c LStr hanno diritto ad un passaporto per stranieri, gli stranieri riconosciuti quali apolidi dalla Svizzera secondo la Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi (RS 0.142.40) (let. b), come pure gli stranieri privi di documenti e titolari di un permesso di domicilio (let. c). Inoltre ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 ODV alle persone sprovviste di documenti e titolari di un permesso di dimora annuale può essere rilasciato un passaporto per stranieri. In proposito l'assenza di documenti è accertata dall'UFM sulla scorta dell'art. 10 ODV.

4.2 Ai sensi dell'art. 10 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 (let. a) o per il quale l'ottenimento di documenti di viaggio non è possibile (let. b).

4.3 Al fine di valutare se sia ragionevole esigere da uno straniero di rivolgersi alle autorità del proprio Paese d'origine per il rilascio o il rinnovo dei suoi documenti di viaggio nazionali (cfr. art. 10 cpv. 1 let. a ODV), occorre esaminare il caso di specie servendosi di criteri oggettivi conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. sentenza del Tribunale federale 2A.335/2006 del 18 ottobre 2006 consid. 2.1 e la giurisprudenza ivi citata).

4.4 Inoltre la giurisprudenza ha determinato che il rilascio di un documento di viaggio può essere ritenuto oggettivamente impossibile giusta l'art. 10 cpv. 1 let. b ODV nell'ipotesi in cui il cittadino straniero ha intrapreso i passi necessari per tale richiesta ma questa viene rifiutata senza motivi sufficienti ("ohne zureichende Gründe" [cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale C-6980/2007 del 2 settembre 2008 consid. 4.3 e giurisprudenza ivi citata]). In virtù del nuovo cpv. 2 dell'art. 10 ODV, i ritardi nel rilascio di un documento di viaggio da parte delle competenti autorità dello Stato d'origine o di provenienza non motivano l'assenza di documenti.

4.5 Va infine ribadito che giusta l'art. 10 cpv. 3 ODV non può essere chiesto alle persone bisognose di protezione e ai 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 allorquando 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.

4.6 L'UFM è competente per rilasciare i seguenti documenti di viaggio (cfr. art. 1 cpv. 1 ODV): titoli di viaggio per rifugiati (let. a), passaporti per stranieri (let. b), certificati d'identità per richiedenti l'asilo che lasciano definitivamente la Svizzera o per persone la cui procedura d'asilo è conclusa e la cui decisione di allontanamento è passata in giudicato (let. c) e infine documenti di viaggio sostitutivi per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione di stranieri (let. d).

5.

Va inoltre rilevato che la legislazione svizzera in materia di diritto sugli stranieri esige dallo straniero durante il suo soggiorno in territorio elvetico che sia 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]). In assenza di documenti di legittimazione l'interessato è tenuto a procurarseli o collaborare a tal fine con le autorità (cfr. art. 90 let. 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. 12 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 normativa interna. In altri termini il rilascio, il ritiro e l'annullamento di un passaporto fanno parte della competenza sovrana di ogni Stato ed è nell'ambito di tale competenza che vengono definite le condizioni nella legislazione nazionale (cfr. l'avviso giuridico della Direzione di diritto internazionale pubblico del Dipartimento degli affari esteri del 17 febbraio, 17 giugno e del 23 luglio 1999, Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC] 64.158, 64.22 cifra 1.1 nonché 65.70, parti A e C). Le prescrizioni soprammenzionate implicano pertanto che, riservati i casi in cui anteriormente si abbia ottenuto lo statuto di rifugiato o quello dell'ammissione provvisoria in ragione dei pericoli a cui l'interessato era personalmente esposto nel suo Paese d'origine, lo straniero con un'autorizzazione di soggiorno in Svizzera si conformi alle condizioni d'ordine formali e materiali delle leggi del proprio Paese d'origine che disciplinano il rilascio dei documenti di legittimazione nazionali.

6.

6.1. Il Tribunale rammenta che di principio i fatti giuridicamente rilevanti sono esaminati d'ufficio dalle autorità amministrative. Tale principio va tuttavia relativizzato, nella misura in cui le parti sono tenute a collaborare al fine di accertare le prove giuridicamente rilevanti conformemente all'art. 13 PA (cfr. DTF 130 II 449 consid. 6.6.1). In particolare, incombe al ricorrente fornire le prove qualora non ve ne siano o qualora non si possa ragionevolmente esigere che l'autorità le fornisca in conformità alla regola universale dell'onere della prova di cui all'art. 8 del Titolo preliminare del

Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC, RS 210). Nel caso di mancata collaborazione sarà il ricorrente a subirne le conseguenze (cfr. DTF 125 V 193 consid. 2, 122 II 385 consid. 4c/cc, 114 la 1 consid. 8c).

6.2. Nel caso che qui ci riguarda, i ricorrenti stessi hanno ammesso di non essersi rivolti alle autorità siriane in Svizzera poiché ciò sarebbe inutile vista l'etnia di appartenenza. Ne discende dunque, alla luce della giurisprudenza sopra menzionata, che l'art. 10 cpv. 1 let. b ODV relativo all'impossibilità di ricevere documenti di viaggio non è applicabile.

6.3 Resta pertanto da determinare se, in conformità dell'art. 10 cpv. 1 let. a ODV, i ricorrenti sono da considerare privi di documenti in quanto non si può pretendere che essi si adoperino presso le autorità competenti siriane: e ciò sulla base di criteri oggettivi e non soggettivi (sentenza 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).

6.3.1 Nella fattispecie va detto che i ricorrenti hanno sempre indicato che, a causa della loro etnia curda denominata "Maktoumeen", mai sono stati in possesso di documenti d'identità: ciò sarebbe la logica conseguenza del principio secondo cui la nazionalità siriana non sarebbe loro concessa (cfr. Verbale di audizione, Centro registrazioni Chiasso, pag. 3).

6.3.2 In proposito il Tribunale rileva che recentemente, si è assistito ad un'apertura nei confronti delle popolazioni curde residenti in Siria: infatti il Decreto presidenziale Nr. 49 del 7 aprile 2011, permette l'acquisizione della cittadinanza siriana a quei cittadini curdi appartenenti all'etnia Ajanib e residenti nel Governatorato di Hassake. In merito, l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati ha espresso la speranza che a fronte di questa positiva apertura anche la situazione per la popolazione curda siriana "Maktoumeen" possa evolvere positivamente (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dcb716f2.html>, pag. 3) ("this is a major positive development that should be highlighted. In light of these advances, it is hoped that the situation of the non-registered population, i.e. the category of stateless Kurds, will soon be addressed as well"). Ciononostante sebbene ad oggi 51'000 cittadini curdi "Ajaib" hanno ottenuto i documenti di identità, per i curdi "Maktoumeen" resta ancora impossibile l'ottenimento dei documenti di legittimazione (cfr. U.S. Department of State, 2011 *Human Rights Report: Syria*, maggio 2012, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2011/nea/186449.html> (pdf pag. 20), consultato il 26 febbraio 2013; Amnesty International, *Syria*, 24 maggio 2012,

<http://www.amnesty.org/en/region/syria/report-2012>, consultato il 26 febbraio 2013).

6.3.3 Dagli atti di causa emerge che A. _____ è stato oggetto di una perizia linguistica (Sprachanalyse) effettuata nella primavera/estate del 2003. Il perito incaricato ha indicato che, con alta probabilità, il ricorrente è cresciuto in Siria, determinando inoltre nel curdo la sua lingua madre e sottolineando più in dettaglio che la fonetica e la pronuncia di alcune parole, sono tipiche del dialetto kurdo siriano (cfr. perizia "this phenomenon is typical Syrian Kurds Dialect in general"). Se dunque non vi sono dubbi sull'etnia kurdo siriana dei ricorrenti, l'istruttoria non ha però permesso di determinare se essi appartengano all'etnia curda dei "Maktoumeen" o degli "Ajanib". Oltre a ciò, contestualmente al riesame del rifiuto della domanda di asilo, l'UFM aveva già rilevato che i certificati di riconoscimento (allegati anche al presente incarto) con relativa traduzione, non comprovano l'appartenenza dei ricorrenti al gruppo etnico kurdo siriano dei "Maktoumeen" (cfr. decisione del 15 aprile 2005, pag. 2, punto 4).

In queste circostanze non sono dunque nemmeno adempiute le circostanze dell'art. 10 cpv. 1 let. a ODV secondo cui non si può pretendere che i ricorrenti si adoperino presso le autorità del proprio Paese d'origine per l'ottenimento dei documenti.

6.4 A fronte di quanto sopra menzionato i ricorrenti - cui spetta l'onere della prova - avrebbero dovuto comprovare di essersi rivolti per l'ottenimento dei documenti di legittimazione presso le autorità siriane, giusta l'art. 10 cpv. 1 let. b ODV. (cfr. replica, pag. 1 in fine). Nulla muta a ciò il fatto che nel 2003, grazie all'intermediazione della Sezione permessi e immigrazione / Servizio rifugiati della Confederazione, fu fissato un incontro con il Consolato generale della Repubblica araba siriana a Ginevra, che non si tenne a motivo dell'assenza di un qualsiasi documento di legittimazione in originale o in copia. Ne discende che il presente Tribunale non considera sufficientemente provata l'impossibilità di ottenimento dei documenti di legittimazione in assenza di alcuna richiesta attuale alle autorità siriane.

7.

Ciò detto, il TAF ritiene che i ricorrenti non hanno validamente comprovato di essere "privi di documenti" giusta l'art. 10 cpv. 1 let. a ODV e nemmeno giusta l'art. 10 cpv. 1 let. b ODV. L'autorità inferiore ha dunque rifiutato a giusto titolo il rilascio di un passaporto per stranieri giusta l'art. 3 cpv. 2 ODV. Inoltre l'UFM non ha violato il diritto federale, non ha consta-

tato i fatti pertinenti in maniera inesatta o incompleta e la sua decisione non appare inopportuna (art. 49 PA). Di conseguenza il ricorso è respinto.

8.

Visto l'esito della procedura, le spese processuali restano a carico dei ricorrenti (art. 63 cpv. 1 PA in relazione con gli art. 1-3 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]).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali, di Fr. 1'000.-, sono poste a carico dei ricorrenti e sono computate con l'anticipo versato in data 29 novembre 2011.

3.

Comunicazione a:

- ricorrenti (raccomandata)
- autorità inferiore (incarto n. di rif. ... di ritorno)
- Sezione della popolazione, Bellinzona, per informazione

La presidente del collegio:

Il cancelliere:

Elena Avenati-Carpani

Manuel Borla

Data di spedizione: