



---

Corte VI  
F-1318/2022

## Sentenza del 22 novembre 2023

---

Composizione

Giudici Daniele Cattaneo (presidente del collegio),  
Gregor Chatton, Regula Schenker Senn,  
cancelliere Dario Quirici.

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,

....,

patrocinato dal MLaw Enea Scarpino,  
Assistenza Legale,  
Via Pioda 2 A,  
6830 Chiasso,  
ricorrente,

contro

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

---

Oggetto

Documenti di viaggio per stranieri (altro);  
decisione della SEM del 16 febbraio 2022.

**Fatti:****A.**

Il ... 1989, A. \_\_\_\_\_ (il ricorrente) è giunto dal Libano in Svizzera, dove ha depositato una domanda d'asilo lo stesso giorno. Egli ha dichiarato all'allora Ufficio federale dei rifugiati (UFR) di essere nato nel 1929, senza saper indicare il giorno e il mese, ad Aleppo (Siria), di essere sposato e di avere quattro figli, di essere di confessione siriano-ortodossa e di esercitare la professione di sarto. Riguardo al suo viaggio, egli ha raccontato di aver preso il traghetto fino a Cipro e poi un aereo fino a Milano con scalo ad Atene e quindi a Roma, spiegando per finire di avere *“ottenuto regolare passaporto [libanese] una settimana prima della mia partenza [...] Era un passaporto ottenuto con la corruzione ed avevo pagato tre funzionari dell'Ufficio passaporti [...] Gli stessi funzionari avevano anche provveduto ad organizzare la mia partenza da Beirut [...]. Il suddetto passaporto era valido per tre anni e l'ho dimenticato su un tassì a Milano”*.

Il 20 agosto 1991, dopo aver attribuito al ricorrente un giorno e un mese di nascita (1° gennaio) ai fini della procedura ed averlo ripartito al Canton Ticino, l'UFR ha respinto la sua domanda d'asilo.

Il 6 novembre 1991, adito dal ricorrente, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha rigettato in modo definitivo il ricorso contro la decisione dell'UFR.

**B.**

Il 5 marzo 1993, il ricorrente ha depositato presso l'UFR una domanda di riconoscimento dello statuto di apolide.

**C.**

Nel 1994, dopo che il ricorrente era stato raggiunto in Ticino dapprima da due dei suoi figli, poi da sua moglie e dagli altri due figli, all'intera famiglia è stata concessa l'ammissione provvisoria (permesso F).

Nel 1996, al posto dell'ammissione provvisoria, i medesimi hanno ottenuto un permesso di dimora B.

**D.**

Il 7 ottobre 1998, l'UFR ha respinto la domanda di riconoscimento dello statuto di apolide, considerando in particolare che *“gli interessati [il*

ricorrente, sua moglie e i loro figli] *non avessero compiuto tutti gli sforzi necessari per ottenere la cittadinanza libanese*".

L'11 novembre 1998, il ricorrente e i suoi familiari hanno impugnato la decisione dell'UFR davanti al DFGP.

#### **E.**

Nel luglio 2000, uno dei figli del ricorrente che aveva indicato in un documento per la sua procedura di matrimonio che suo nonno paterno era un cittadino turco che aveva risieduto ad Aleppo fino al 1937, si è rivolto alle autorità consolari di Turchia a Berna per vagliare la possibilità di ottenere un passaporto turco per i membri della sua famiglia, le quali gli hanno risposto di indirizzarsi alle autorità consolari di Siria a Ginevra "*concernant votre père né à Halep [sic]*".

Nel febbraio 2002, su richiesta del medesimo figlio del ricorrente, le autorità consolari siriane l'hanno informato che "*as we do not have any official documents to certify their nationality, we are not in the position to answer your question*".

#### **F.**

Il 23 aprile 2002, il ricorrente ha inoltrato una domanda di rilascio di passaporto per stranieri all'UFR, il quale l'ha respinta.

#### **G.**

Il 1° novembre 2005, il DFGP ha rigettato il ricorso contro il rifiuto di riconoscimento dello statuto di apolide. Rilevando di aver "*ottenuto da fonti confidenziali delle informazioni secondo cui il [ricorrente] sarebbe cittadino turco e probabilmente anche siriano*", accreditate da un "*documento originale di stato civile turco [relativo a suo padre]*", il DFGP, una volta sentito su questo punto il ricorrente, che ha contestato l'autenticità del documento in questione e dichiarato di essere vittima di un complotto da parte di due cittadini svizzeri di origini turche, ha ritenuto che gli interessati "*non hanno profuso tutti gli sforzi che ci si poteva ragionevolmente attendere al fine di accertare le loro origini e di conseguenza la loro nazionalità*" (decisione del DFGP, §§ 19, 21, 25 e 30; N.B.: non vi è traccia di questo documento nell'incarto N ...).

#### **H.**

Il 15 maggio 2006, il ricorrente ha presentato all'allora Ufficio federale della migrazione (UFM), subentrato all'UFR, una nuova richiesta di rilascio di un passaporto per stranieri.

Il 12 dicembre 2006, l'UFM ha respinto la domanda, asserendo in sostanza che il ricorrente avrebbe potuto *“ottenere dalle autorità del suo Paese un passaporto valido, attivandosi con la necessaria diligenza e facendone regolare domanda presso la rappresentanza consolare”*.

**I.**

Il 27 maggio 2010, il ricorrente ha di nuovo richiesto all'UFM il rilascio di un passaporto per stranieri.

Il 15 giugno 2010, l'UFM ha comunicato al ricorrente che *“siamo disposti a rilasciarle il documento richiesto, che le verrà inviato secondo la procedura abituale”*.

Il 1° luglio 2010, l'UFM ha formalmente accolto la domanda del ricorrente, riservato il pagamento del relativo emolumento di fr. 120.–.

Il 28 luglio 2010, l'UFM ha confermato al ricorrente di aver ricevuto l'importo dell'emolumento, invitandolo a contattare le autorità competenti ticinesi per rilevare i suoi dati biometrici, ciò che è avvenuto nei giorni successivi.

Il 13 agosto 2010, il DFGP ha quindi emesso il passaporto per stranieri in favore del ricorrente, con data di scadenza del 12 agosto 2015.

**J.**

Il 17 luglio 2015, il ricorrente ha inoltrato alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), subentrata all'UFM, un'ulteriore domanda di passaporto per stranieri.

Il 1° dicembre 2015, la SEM ha comunicato al ricorrente che le condizioni per l'emissione del documento richiesto non erano adempiute, nella misura in cui *“è lecito esigere che lei solleciti il rilascio di un passaporto nazionale presso le autorità competenti del suo Stato d'origine in Svizzera”*. Il ricorrente ha rinunciato a sollecitare dalla SEM una decisione formale.

**K.**

Il 23 settembre 2020, il ricorrente ha ottenuto un permesso di domicilio C valido fino al 6 luglio 2025.

**L.**

Il 26 agosto 2021, il ricorrente ha fatto pervenire alla SEM una nuova domanda di passaporto per stranieri.

Il 3 novembre 2021, la SEM ha comunicato al ricorrente che le condizioni per l'emissione di un passaporto per stranieri non erano soddisfatte, precisando che è *“lecito esigere che lei solleciti il rilascio di un passaporto nazionale presso le autorità competenti del suo Stato d'origine in Svizzera [...] Sulla base dei documenti forniti, lei non è considerato come sprovvisto di documenti di viaggio [...]”*.

Il 19 novembre 2021, il ricorrente ha risposto alla SEM che *“non mi è possibile ottenere un passaporto libanese poiché non sono cittadino di quello Stato”*, trasmettendo un'attestazione dell'Ambasciata del Libano in Svizzera (ALS) del 15 novembre 2021, asserente che egli *“selon le registre de l'Ambassade, ne figure pas comme libanais”*.

Il 20 dicembre 2021, la SEM ha informato il ricorrente che l'attestazione dell'ALS non le permetteva di modificare il proprio punto di vista.

#### **M.**

Il 16 febbraio 2022, mediante decisione formale, la SEM ha quindi respinto la domanda di rilascio di un passaporto per stranieri, rilevando in sostanza che *“la nazionalità dell'interessato non è ancora attualmente chiara. In oltre trentadue anni di residenza in Svizzera, l'interessato non ha dimostrato una reale volontà di provare la sua identità e di conseguenza la sua nazionalità. Nonostante gli argomenti fatti valere dallo stesso, la SEM ritiene che l'interessato non ha profuso tutti gli sforzi che ci si poteva ragionevolmente attendere al fine di accertare le sue origini”*.

#### **N.**

Il 21 marzo 2022, per il tramite del suo legale, il ricorrente ha adito il Tribunale amministrativo federale (TAF), chiedendo l'annullamento della decisione della SEM con la concessione dell'assistenza giudiziaria. All'impugnativa il ricorrente ha allegato i documenti A a M, di cui si dirà, per quanto necessario, di seguito.

In compendio, il ricorrente sottolinea che l'UFM ha approvato, nel 2010 (cfr. consid. I), la sua domanda di rilascio di un passaporto per stranieri e *“ha dunque riconosciuto l'oggettiva impossibilità per il medesimo di procurarsi un documento nazionale”*, cosicché, in quest'ottica, *“non si comprende cosa sia cambiato rispetto al 2010”*, tanto più che, siccome egli detiene un permesso C dal 2020 (cfr. consid. K), persistere nel rifiuto costituirebbe *“un'evidente ingiustificabile contraddizione rispetto alla decisione dell'UFM del 1° luglio 2010. Difatti, se i presupposti per accordare il passaporto per stranieri sussistevano nel 2010, a maggior ragione sono presenti ora”*

(ricorso, §§ 4, 5, 9 e 10). Egli precisa che si sarebbe così in presenza di una *“violazione, [...], del divieto di comportamento contraddittorio e di arbitrio – ex art. 9 Cst. fed.”* (ricorso, § 9). Per il resto, il ricorrente sostiene di avere, nel corso degli anni, *“profuso degli sforzi notevoli per cercare di ottenere (purtroppo sempre invano) un documento nazionale dal suo stato di provenienza, dimostrando altresì i motivi dell’impossibilità di ottenerlo”,* dato che *“non è iscritto nei registri del Libano”* (ricorso, § 7). Su questa scia egli aggiunge, producendo una nuova attestazione dell’ALS del 25 febbraio 2022 (doc. K), che *“la nazionalità libanese si acquisisce per discendenza paterna (diritto di sangue) e non sulla base del luogo di nascita (diritto di suolo), e che dunque, senza prova dell’iscrizione nel registro libanese del padre, [egli] non può ottenere la nazionalità libanese, ritenuto che, appunto, suo padre non è iscritto nel registro libanese”* (ricorso, § 8).

#### **O.**

Il 20 aprile 2022, questo Tribunale ha invitato il ricorrente a compilare il formulario “domanda di gratuito patrocinio” entro il 24 maggio susseguente.

Il 26 aprile 2022, il ricorrente ha inoltrato il formulario compilato con allegati i relativi giustificativi.

Il 23 dicembre 2022, questo Tribunale ha accolto la domanda di assistenza giudiziaria, invitando nel contempo la SEM a rispondere al ricorso entro il 1° febbraio 2023.

#### **P.**

Il 25 gennaio 2023, la SEM ha risposto al ricorso. Riferendosi alla decisione del DFGP del 1° novembre 2005 (cfr. consid. G), la SEM ribadisce che il ricorrente *“non ha fornito nessuna prova concreta degli sforzi che avrebbe profuso da quando è entrato in Svizzera, ossia dopo 33 anni, per provare la sua identità e nazionalità”*. Riguardo al passaporto per stranieri attribuito al ricorrente nel 2010 (cfr. consid. I), la SEM pretende che ciò sarebbe avvenuto poiché *“nel 1996, è nata una bambina a seguito di una relazione della figlia dell’interessato con un cittadino della Bosnia e Erzegovina. Dopo avere riconosciuto la bambina, il padre è poi ritornato nel suo Paese, senza lasciare recapito. Non essendo più rintracciabile, la bambina non ha mai potuto ottenere un passaporto nazionale da parte delle autorità bosniache. Di conseguenza, viste le specificità del caso, l’allora [...] UFM aveva deciso, nell’interesse della bambina, di rilasciare alla stessa un passaporto per stranieri, e di conseguenza anche alla madre. Sempre nel 2010, una domanda di passaporto per stranieri era poi stata approvata anche a favore di un altro figlio [del ricorrente] (il quale ha poi ottenuto la*

*cittadinanza svizzera nel 2011), per una questione di equità di trattamento. Anche alla luce dei suddetti fatti, le domande di rilascio di un passaporto per stranieri inoltrate dall'interessato e da sua moglie nel 2010 sono altresì state approvate per una questione di equità di trattamento con gli altri membri della famiglia". Per concludere, in base a questi argomenti, la SEM chiede di respingere il ricorso.*

**Q.**

Il 24 maggio 2023, il ricorrente si è premurato di ottenere da questo Tribunale dei ragguagli sullo stato della procedura.

Il 6 giugno 2023, informandolo che la sua causa riveste carattere prioritario, senza però poter dare indicazioni più precise circa la tempistica della stessa, questo Tribunale ha invitato il ricorrente a replicare entro il 6 luglio 2023.

**R.**

Il 7 giugno 2023, il ricorrente ha trasmesso la replica, con la quale ribadisce le sue argomentazioni e conclusioni, allegandovi una copia dell'8 febbraio 2022 del certificato di nascita di uno dei suoi figli, avvenuta il 21 novembre 1966 presso l'"... Medical Center" (doc. N). Egli sottolinea che questo certificato fornisce la prova che, quando è nato suo figlio, *"egli si trovava con la moglie in Libano [...] e dal Libano egli è poi potuto uscire solo grazie al passaporto che il Governo libanese gli aveva rilasciato nel 1974 in esecuzione di un'ordinanza che aveva inteso regolarizzare la posizione delle persone prive di documenti. Tale ordinanza era però poi stata annullata dal successivo Governo salito al potere, rendendo invalidi tali documenti"*.

**S.**

Il 13 giugno 2023, questo Tribunale ha fatto pervenire una copia della replica alla SEM con il relativo allegato, invitandola a presentare una duplica entro il 13 luglio successivo.

**T.**

Il 22 giugno 2023, la SEM ha inoltrato la duplica, riconfermando in sostanza le proprie conclusioni, con la precisazione che *"benché l'interessato sia titolare di un permesso di domicilio C, il rilascio di un passaporto per stranieri non costituisce un vero e proprio diritto in quanto lo stesso non ha per il momento dimostrato l'impossibilità di ottenere dei documenti d'identità comprovanti la sua nazionalità nonostante tutti gli sforzi esigibili profusi"*.

**U.**

Il 10 ottobre 2023, rispondendo ad un sollecito scritto del ricorrente, questo Tribunale gli ha comunicato che la sentenza sarebbe stata emanata entro il più breve termine, tenuto conto della complessità della fattispecie e della necessità di portare a termine le verifiche intraprese nel frattempo.

**Diritto:****1.**

**1.1** Secondo l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale (TAF) 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 16 febbraio 2022 (rifiuto di rilasciare un passaporto per stranieri), 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 la procedura verte su una decisione in materia di diritto degli stranieri concernente il rilascio di documenti di viaggio a stranieri privi di documenti, la presente sentenza non può essere impugnata davanti al Tribunale federale ed è quindi definitiva (cfr. art. 83 lett. c cifra 6 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).

In concreto, il ricorrente ha inoltrato il ricorso tempestivamente, nel rispetto dei requisiti i previsti dalla legge, per cui lo stesso 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), che ha un pieno potere d'esame riguardo all'applicazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, all'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, come pure, in linea di principio, all'inadeguatezza (artt. 49 e 54 PA). È determinante, in primo luogo, la situazione fattuale al momento del giudizio (cfr. DTAF 2014/1 consid. 2 con i riferimenti giurisprudenziali).

## 3.

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<sup>a</sup> ed., 2019, n. 8 *ad* art. 62 PA). Questo Tribunale non è invece vincolato, in nessun caso, dai motivi del ricorso ("*iura novit curia*", art. 62 cpv. 4 PA: principio dell'applicazione d'ufficio del diritto).

## 4.

Il presente litigio verte sul rifiuto da parte della SEM di rilasciare al ricorrente un nuovo passaporto per stranieri, e ciò sulla base del motivo che egli non potrebbe essere considerato come sprovvisto di documenti di viaggio ai sensi della legge e della giurisprudenza svizzera.

## 5.

Fondandosi sulla legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005, parzialmente modificata e ridenominata, con effetto dal 1° gennaio 2019, legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20 [LStr, RU 2018 3171]; N.B.: le modifiche materiali in questione, come pure quelle successive, sono ininfluenti sulla trattazione della presente procedura), nonché sulla legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi, RS 142.31), sulla Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (CSR, RS 0.142.30) e sulla Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi (CSA, RS 0.142.40), il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza

concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri del 14 novembre 2012 (ODV, RS 143.5), in vigore dal 1° dicembre 2012.

L'ODV ha subito diverse modifiche dal 2015 al 16 febbraio 2022, quando è stata emanata la decisione impugnata, entrate in vigore rispettivamente il 1° marzo 2017 (RU 2017 563), il 15 settembre 2018 (RU 2018 3129), il 1° giugno 2019 (RU 2019 1475), il 2 febbraio 2020 (RU 2019 2633), il 1° aprile 2020 (RU 2020 955) e l'11 marzo 2022 (RU 2022 168).

In virtù delle norme transitorie, alle procedure relative al rilascio di un documento di viaggio pendenti al momento dell'entrata in vigore dell'ODV, si applica il nuovo diritto (art. 32 ODV). Ciò premesso, siccome in concreto la domanda di passaporto per stranieri è stata inoltrata il 26 agosto 2021, e la decisione impugnata è stata emessa il 16 febbraio 2022, è applicabile *ratione temporis* l'ODV nella sua versione in vigore dal 1° aprile 2020 fino all'11 marzo 2022. Gli articoli dell'ODV sono pertanto citati, in appresso, secondo il loro tenore durante il detto periodo.

## 6.

**6.1** Durante il suo soggiorno in Svizzera lo straniero deve essere in possesso di un documento di legittimazione (*nazionale*) valido (art. 89 LStrl). In assenza di documenti di legittimazione lo straniero è tenuto a procurarseli o a collaborare a questo fine con le autorità (art. 90 lett. c LStrl).

I *documenti di viaggio* secondo l'art. 1° cpv. 1 ODV (titoli di viaggio per rifugiati, *passaporti per stranieri* e documenti di viaggio sostitutivi per stranieri) costituiscono *documenti di legittimazione di polizia degli stranieri*; con essi non si può provare né l'identità né la cittadinanza dello straniero (art. 12 cpv. 1 ODV). Pertanto, i detti documenti non sostituiscono un passaporto (*nazionale*) valido riconosciuto dalla comunità internazionale (cfr. la sentenza del TAF C-5873/2011 del 26 giugno 2013 consid. 5).

**6.2** Uno straniero che è privo di documenti di legittimazione, ma che è titolare di un *permesso di domicilio*, il quale è di durata illimitata e non è vincolato da condizioni, ha *diritto* ad un passaporto per stranieri (artt. 34 cpv. 1 e 59 cpv. 2 lett. c LStrl nonché 4 cpv. 1 ODV).

In proposito il Consiglio federale ha specificato che "*i rifugiati riconosciuti e gli apolidi beneficiano già di un diritto al rilascio di documenti d'identità in base ai pertinenti accordi internazionali. Il medesimo diritto dovrebbe*

*essere garantito anche alle persone prive di documenti al beneficio del permesso di domicilio*” (Messaggio del Consiglio federale relativo alla legge federale sugli stranieri [Messaggio], dell’8 marzo 2002, FF 2002 3327, pag. 3421). Così, gli artt. 28 CSR e CSA, che hanno il medesimo tenore, prevedono che gli Stati contraenti rilasciano ai rifugiati/agli apolidi che risiedono regolarmente sul loro territorio titoli di viaggio che permettano loro di viaggiare fuori di tale territorio, sempreché non vi si oppongano motivi impellenti di sicurezza nazionale o d’ordine pubblico.

**6.3** Può (in tedesco: “*kann*”; in francese: “*peut*”) essere rilasciato dalla SEM un passaporto per stranieri a uno straniero sprovvisto di documenti di viaggio, ma titolare di un permesso di dimora (art. 4 cpv. 2 ODV), come pure ad una persona ammessa provvisoriamente e sprovvista di documenti di viaggio, se la SEM ne autorizza il ritorno in Svizzera conformemente all’art. 9 ODV, in particolare per il disbrigo di importanti e improrogabili pratiche strettamente personali (artt. 1° cpv. 1 lett. b e 4 cpv. 4 ODV).

**6.4** È considerato sprovvisto di documenti di viaggio ai sensi dell’ODV lo straniero che non possiede documenti di viaggio validi del suo Stato d’origine o di provenienza e: (a) 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; o (b) per il quale l’ottenimento di documenti di viaggio non è possibile (in tedesco: “*für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist*”; in francese: “*qu’il est impossible de lui procurer des documents de voyage*”; art. 10 cpv. 1 ODV).

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 di viaggio (art. 10 cpv. 2 ODV).

Non può segnatamente essere chiesto alle persone bisognose di protezione e ai richiedenti l’asilo di prendere contatto con le autorità competenti del loro Stato d’origine o di provenienza (art. 10 cpv. 3 ODV; cfr. anche la DTAF 2014/23 consid. 5.2).

L’assenza di documenti di viaggio è accertata dalla SEM nell’ambito dell’esame della domanda (art. 10 cpv. 4 ODV).

**6.5** Dal canto suo, la giurisprudenza ha precisato che la questione dell’impossibilità di procurarsi dei documenti di viaggio nazionali deve essere analizzata in base a criteri oggettivi, non soggettivi (cfr. la sentenza

del Tribunale federale 2A.335/2006 del 18 ottobre 2006 consid. 2.1 con i relativi riferimenti). L'impossibilità è oggettiva quando, nonostante che lo straniero intraprenda tutti i passi necessari in vista di procacciarsi un documento di viaggio nazionale, la sua richiesta è rifiutata dalle autorità del suo paese senza motivi sufficienti (cfr., tra le numerose, le sentenze del TAF F-1163/2017 del 13 aprile 2018 consid. 5.2 e C-5873/2011 del 26 giugno 2013 consid. 4.4). D'altra parte, incombe allo straniero fornire la prova dell'impossibilità oggettiva di ottenere un passaporto nazionale valido da parte delle autorità del suo paese (cfr., in particolare, la sentenza del TAF F-525/2018 del 4 aprile 2019 consid. 6.2 con i riferimenti giurisprudenziali).

**6.6** È utile ancora ricordare 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 dal suo diritto nazionale. 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., a questo proposito, l'avviso giuridico della Direzione di diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), del 17 febbraio, 17 giugno e 23 luglio 1999, Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC] 64.158, 64.22 cifra 1.1 nonché 65.70, parti A e C, all'indirizzo: [http://www.vpb.admin.ch/ital/cont/aut/aut\\_1.1.3.2.html](http://www.vpb.admin.ch/ital/cont/aut/aut_1.1.3.2.html) [non più disponibile in linea]).

## 7.

In concreto, il ricorrente non possiede il passaporto di nessuno Stato che potrebbe entrare, *prima facie*, in linea di conto per provare la sua identità, ossia il Libano, la Turchia o la Siria (cfr. consid. A e G). Una volta giunto in Svizzera, egli si è visto respingere la sua domanda d'asilo nel 1991, dopodiché ha ottenuto un permesso F nel 1994 e un permesso B nel 1996 (cfr. consid. A e C). Anche la sua domanda di riconoscimento dello statuto di apolide è stata rigettata nel 2005 (cfr. consid. B e G). Dal 23 settembre 2020, egli detiene un permesso di domicilio C (cfr. consid. K), cosicché egli può far valere un *diritto* ad ottenere un passaporto per stranieri se è privo di documenti di legittimazione (cfr. consid. 6.2). In questo senso, dunque, egli si trova in una situazione più favorevole di quella in cui si trovava nel 2010, quando disponeva di un permesso B, che offre soltanto la *possibilità* di ottenere un passaporto per stranieri alla persona priva di documenti di legittimazione (cfr. consid. 6.3).

Ciò premesso, la questione che si pone, sul piano sostanziale, è quindi quella di sapere se il fatto di non possedere un passaporto nazionale sia dovuto ad un'impossibilità oggettiva oppure se sia imputabile al ricorrente, nel senso che quest'ultimo non avrebbe profuso, come pretende la SEM, tutti gli sforzi da lui esigibili per procurarsi un documento di legittimazione nazionale (cfr. consid. 6.4 e 6.5).

## **8.**

Prima di trattare questa questione è però necessario esaminare le censure formali che solleva il ricorrente in relazione al suo diritto di essere trattato secondo il principio della buona fede (cfr. artt. 5 cpv. 3 e 9 della Costituzione federale [Cost., RS 101]) e senza arbitrio (cfr. art. 9 Cost.) da parte degli organi dello Stato (cfr. ricorso, §§ 4, 5, 9 e 10 *passim* [consid. N]).

**8.1** A titolo preliminare è utile notare che il rifiuto della SEM di rilasciare al ricorrente un nuovo passaporto per stranieri non è assimilabile ad una revoca della decisione, entrata in forza, dell'UFM del 1° luglio 2010, dato che quest'ultima, in quanto "*Dauerverfügung*", ha esaurito i suoi effetti di lunga durata il 12 agosto 2015 (cfr., riguardo alle condizioni per revocare una decisione entrata in forza, la DTF 143 II 1 consid. 4 e 5; N.B.: il rifiuto della SEM del 1° dicembre 2015 [consid. J] è una semplice comunicazione al ricorrente, non una decisione formale).

**8.2** Secondo una giurisprudenza consolidata, il principio della buona fede conferisce all'amministrato, a certe condizioni, il diritto di esigere dalle autorità che si conformino alle promesse o alle assicurazioni fattegli e che non tradiscano la legittima fiducia posta in esse ("*Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens*"; cfr. le DTF 131 II 627 consid. 6.1, 130 I 26 consid. 8.1 e 129 I 161 consid. 4). In questo senso, un'indicazione o una decisione dell'amministrazione possono obbligare quest'ultima ad acconsentire ad un amministrato di appellarsi, anche se errate, qualora le seguenti condizioni siano cumulativamente adempiute: (a) l'autorità è intervenuta in una situazione concreta nei confronti di una persona determinata; (b) essa ha agito nei limiti delle sue competenze o presunte tali; (c) l'amministrato non ha potuto rendersi conto immediatamente dell'erroneità dell'indicazione ricevuta o delle sue proprie deduzioni; (d) in base a tale indicazione egli ha preso disposizioni concrete alle quali non potrebbe rinunciare senza subire un pregiudizio; infine (e) la regolamentazione in materia non è cambiata dopo che l'autorità ha formulato il suo avviso. L'amministrato non può invece beneficiare della protezione della sua buona fede se sussistono interessi pubblici preponderanti che vi si oppongono (cfr. DTF 131 II 627

consid. 6.1 con i relativi riferimenti; cfr. anche la sentenza del TAF A-1391/2006 del 16 gennaio 2008 consid. 2.3).

In concreto, al ricorrente è già stato concesso una volta il passaporto per stranieri il 13 agosto 2010, con validità quinquennale fino al 12 agosto 2015 (cfr. consid. I). All'epoca il ricorrente disponeva di un permesso B e, pertanto, gli *poteva* essere rilasciato un passaporto per stranieri se era sprovvisto di documenti (cfr. art. 3 cpv. 2 vODV del 20 gennaio 2010 in vigore dal 1° marzo 2010 al 1° dicembre 2012 [RU 2012 6049], identico all'art. 4 cpv. 2 ODV: "*A uno straniero sprovvisto di documenti titolare di un permesso di dimora annuale può essere rilasciato un passaporto per stranieri*"). Come si può chiaramente inferire dal testo di questa norma, per decidere di rilasciargli il passaporto per stranieri della durata massima di cinque anni, oltretutto non vincolato dall'esigenza di adoperarsi per acquisire un passaporto nazionale (cfr., al contrario, la sentenza del TAF F-2316/2020 del 16 agosto 2022 consid. B e 4.2 [passaporto per stranieri di durata annuale "*zwecks Passbeschaffung*"]), l'UFM ha dovuto valutare che il ricorrente fosse sprovvisto di documenti secondo la legge (cfr. art. 6 cpv. 4 vODV) e la giurisprudenza. Ora, se il ricorrente doveva essere considerato sprovvisto di documenti nel 2010, non è comprensibile come la SEM possa pretendere che egli non sia sprovvisto di documenti nel 2022, tenuto conto che dal 2010 in poi la situazione fattuale, rispetto a quella vagliata dall'UFM, non è mutata, come giustamente sottolinea il ricorrente (cfr. ricorso, §§ 4, 5, 9 e 10 [consid. M]). Peraltro, la spiegazione fornita dalla SEM per giustificare la concessione del passaporto per stranieri al ricorrente nel 2010, ossia la necessità di trattarlo in modo uguale a sua figlia (principio della parità di trattamento), non regge, nella misura in cui egli non era toccato neanche indirettamente, sul piano legale, dalla situazione di sua figlia, che, come madre detentrica dell'autorità parentale, doveva poter recarsi in Bosnia e Erzegovina per rintracciare il padre bosniaco di sua figlia e richiedere un passaporto in favore di quest'ultima (cfr. consid. P). In questo senso, si deve ammettere che le condizioni giurisprudenziali a), b), c) nonché e) sopraelencate, che permettono di prevalersi, con la condizione d), del principio della buona fede, sono soddisfatte. La condizione d) non risulta però essere adempiuta, dato che il ricorrente, grazie al suo passaporto per stranieri, non ha preso disposizioni concrete alle quali non potrebbe ora rinunciare senza subire un pregiudizio, limitandosi infatti a beneficiare, durante cinque anni, del documento in questione.

Ne deriva che, malgrado la chiara contraddittorietà dell'agire della SEM rispetto all'agire dell'UFM, il ricorrente non può invocare con successo il

principio costituzionale della protezione della buona fede, per cui la relativa censura deve essere dichiarata infondata.

**8.3** Secondo una giurisprudenza costante, una decisione è arbitraria se contraddice in maniera palese la situazione di fatto, viola gravemente una norma o un principio giuridico chiaro e incontestato, non è sorretta da ragioni serie e obiettive, non ha né senso né scopo o contrasta in modo intollerabile il sentimento di giustizia e di equità. Non vi è arbitrio per il solo fatto che una soluzione diversa potrebbe essere immaginabile e sembrare addirittura migliore. Una decisione va annullata, in quanto arbitraria, se appare, non solo nella sua motivazione ma anche in relazione al suo esito, manifestamente insostenibile, in aperto contrasto con la situazione reale, gravemente lesiva di una norma o di un principio giuridico chiaro e indiscusso oppure in contraddizione urtante con il sentimento della giustizia e dell'equità (cfr. DTF 138 I 305 consid. 4.3 e 134 I 140 consid. 5.4, nonché le sentenze del Tribunale federale 8C\_727/2017 dell'11 gennaio 2018 consid. 2.2 e 4P.212/2004 dell'11 gennaio 2005 consid. 4.1 con i riferimenti). Dal canto suo, la dottrina rileva in particolare che *“la première des exigences posées par la prohibition de l'arbitraire est celle de la cohérence interne: l'ordre juridique ne peut tolérer des actes qui sont contradictoires. Sur ce point, l'interdiction de l'arbitraire entretient un lien évident avec la bonne foi”* (PIERRE MOOR, ALEXANDRE FLÜCKIGER, VINCENT MARTENET, Droit administratif, Vol. 1 – Les fondements, 3<sup>a</sup> ed., 2012).

In concreto, con la decisione impugnata la SEM disconosce l'accertamento effettuato dall'UFM nella decisione del 1° luglio 2010, entrata in forza e poi scaduta, secondo la quale il ricorrente era sprovvisto di documenti di legittimazione ai sensi della legge e della giurisprudenza. Si deve dunque ammettere con il ricorrente, come già rilevato analizzando la censura formale relativa al principio della buona fede (cfr. consid. 8.2), che il confronto di queste due decisioni rivela una contraddizione nell'agire della stessa autorità (la SEM in qualità di subentrante dell'UFM). In proposito, la SEM non pretende che, dal 2010 al 2022 (e fino ad oggi), siano intervenuti dei cambiamenti negativi nella situazione di fatto rispetto a quella che ha accertato e valutato l'UFM nel 2010. Nondimeno, la SEM sostituisce il proprio apprezzamento di questa identica situazione a quello dell'UFM, affermando in sostanza che *“fintantoché il [ricorrente] non avrà dimostrato di essersi adoperato e di aver intrapreso tutto quanto possibile per chiarire le sue origini e la sua nazionalità [...], [egli] non potrà essere considerato sprovvisto di documenti ai sensi dell'ODV”* (decisione impugnata, pag. 3 *in fine*). Però, come detto, concedendo il passaporto per stranieri al ricorrente nel 2010 per la durata massima di cinque anni e non vincolato dall'esigenza

di acquisire un passaporto nazionale, l'UFM non ha potuto non accertare che egli era oggettivamente sprovvisto di documenti di legittimazione ai sensi della legge e della giurisprudenza, riconoscendo così, di riflesso, che egli aveva intrapreso tutto quanto esigibile per procurarsi un documento nazionale. Se così non fosse stato, l'UFM non avrebbe potuto rilasciargli il passaporto per stranieri da lui richiesto (cfr. artt. 6 cpv. 4 e 10 cpv. 5 vODV), salvo ad ammettere, *a posteriori*, che si fosse trattato di un errore. Nondimeno, la valutazione della SEM che invalida questo accertamento, rimproverando al ricorrente che non avrebbe profuso soggettivamente tutti gli sforzi esigibili per ottenere dei documenti di legittimazione, non appare né manifestamente insostenibile, né in aperto contrasto con la situazione reale, né gravemente lesiva di una norma o un principio giuridico chiaro e indiscusso oppure in contraddizione urtante con il sentimento della giustizia e dell'equità. In altre parole, la valutazione della SEM del 2022, se comparata alla valutazione dell'UFM del 2010, non può dirsi di per sé arbitraria e, tanto meno, erronea.

Ne discende che, rifiutando di concedere al ricorrente un nuovo passaporto per stranieri, la SEM non ha infranto il principio costituzionale del divieto dell'arbitrio, dimodoché la censura formulata dal ricorrente si rivela essere infondata.

## 9.

Stabilito che il rimprovero che la SEM muove al ricorrente di non avere prodigato tutte le sue forze per ottenere un documento di legittimazione nazionale, non può, sul piano formale, dirsi né arbitrario né erroneo, si deve comunque esaminare se questo rimprovero regga anche sul piano materiale, ciò che costituisce l'oggetto del litigio (cfr. consid. 4 e 7).

**9.1** Tenuto conto del fatto che il ricorrente è nato ad Aleppo nel 1929 (cfr. consid. A), è bene menzionare che il contesto storico e politico in cui si inserisce la questione della sua nazionalità, è quello complesso della dissoluzione dell'Impero ottomano nel corso della Prima Guerra Mondiale e negli anni successivi, con l'apparizione, in particolare, della Turchia, del Libano e della Siria come entità statali (nazionali), questi ultimi due paesi sotto protettorato francese praticamente fino al secondo dopoguerra (cfr., a titolo d'esempio, RANIA MAKTABI, "The Libanese census of 1932 revisited. Who are the Lebanese?", in: *British Journal of Middle Eastern Studies*, 1999; MALAK BENSLAMA-DABDOUB, "Colonial legacies in Syrian nationality Law and the risk of statelessness", 2021; entrambi gli articoli sono disponibili sul sito: [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)).

**9.2** Tutti e tre questi paesi vengono nominati negli atti di causa. Tuttavia, alla luce dei pochi fatti conosciuti (cfr. consid. A, D, L, N e R), è ragionevole ammettere, ai fini della presente procedura, che il ricorrente potrebbe più verosimilmente ottenere, se del caso, la cittadinanza libanese che non la cittadinanza turca o siriana. In proposito si osservi, in modo del tutto generale, che, prima dell'apparizione di queste tre entità statali (nazionali), chi risiedeva sul loro territorio era un suddito ottomano ("*a Turkish [i.e. Ottoman] subject*"), e che, chi risiedeva sui loro rispettivi territori dopo la dissoluzione dell'Impero ottomano, acquisiva, in linea di principio, la cittadinanza del suo paese di residenza (cfr. MAKTABI, *op. cit.*, pagg. 225 e 226, e BENSLAMA-DABDOUB, *op. cit.*, pag. 15; cfr. anche l'art. 30 del Trattato di Losanna del 24 luglio 1923, dal tenore seguente: "*Les ressortissants turcs établis sur les territoires qui, en vertu des dispositions du présent Traité, sont détachés de la Turquie, deviendront, de plein droit et dans les conditions de la législation locale, ressortissants de l'Etat auquel le territoire est transféré*", Trattato interamente consultabile sul sito: <https://archive.org/details/lausanne1923sdn/mode/2up>).

Come si può ben intuire, in questa configurazione remota di scomposizione e ricomposizione di entità statali, principalmente su base nazionale, dopo la caduta di un impero, in un'epoca in cui il funzionamento delle burocrazie era ancora rudimentale, la più grande difficoltà consisteva, aggravandosi col passare del tempo, nel provare i fatti rilevanti (in generale, la filiazione [*ius sanguinis*] o il luogo di nascita [*ius soli*]) per il riconoscimento di una nazionalità. Così, nel caso del Libano, è determinante la cittadinanza del padre al momento della nascita del richiedente, ossia in concreto nel 1929, dimodoché le persone che desiderano riacquisire la cittadinanza libanese "*should have their names or the names of their paternal ancestors, or male relatives on their father's side, listed on the census of 1921 – 1924, either residents or immigrants' registers, and/or the records of the census of 1932, immigrants' registers, available at the Ministry of Interior and Municipalities*" (Consulate General of Lebanon in New York, "Reacquiring Lebanese Citizenship", cfr.: <https://nylebcons.org/reacquiring-lebanese-citizenship/> [stato: 18.10.2023]). Questa difficoltà probatoria è inerente, *mutatis mutandis*, anche alle legislazioni sulla cittadinanza siriana e turca, le quali si basano essenzialmente sul "*ius sanguinis*" (cfr. [www.syrianationality.org](http://www.syrianationality.org) e, per la Turchia, <https://www.refworld.org/docid/4496b0604.html> [stato: 19.10.2023]).

**9.3** In concreto, se si misurano i ripetuti sforzi del ricorrente per procurarsi un passaporto nazionale durante la sua presenza in Svizzera (cfr. incarto N ..., *passim*), si deve osservare, sinteticamente, quanto segue. A

proposito del Libano, l'ALS ha da ultimo confermato, il 25 febbraio 2022, che il ricorrente "*ne peut obtenir la nationalité libanaise, étant donné que son père n'est pas inscrit au registre libanais*" (doc. K, annesso al ricorso [consid. N]; cfr. anche il consid. 9.2). Riguardo alla Turchia, le autorità consolari di questo paese hanno fatto esplicito riferimento al luogo di nascita del ricorrente, ossia Aleppo, indicandogli di rivolgersi, per questa ragione, alle autorità consolari siriane (cfr. consid. E e 9.2). Rispetto alla Siria, le autorità consolari di questo paese hanno informato il ricorrente che, in assenza di qualsiasi documento comprovante la sua nazionalità siriana, che avrebbe potuto essergli trasmessa, se del caso, da suo padre nel 1929 in virtù dell'art. 30 del Trattato di Losanna, non sono in grado di rilasciargli un passaporto (cfr. consid. E). Questi tentativi mostrano che l'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale è da ricondurre, in definitiva, al fatto che il ricorrente non dispone (più) di un documento originario autentico, come ad esempio un certificato ufficiale che attesti la sua nascita nel 1929 (padre, madre e luogo dell'evento), da cui possa derivare il suo diritto di dichiararsi cittadino di un determinato Stato e rivendicarne il passaporto. Questo stato di cose, del tutto particolare nel caso in esame, è strettamente legato alla lontananza nel tempo degli eventi determinanti e, come sopra esposto, al contesto storico e politico in cui essi sono accaduti. In questo senso è poco intelligibile l'affermazione conclusiva della SEM, nella duplica, che il ricorrente "*non ha per il momento dimostrato l'impossibilità di ottenere dei documenti d'identità comprovanti la sua nazionalità nonostante tutti gli sforzi esigibili profusi [sic]*" (duplica, pag. 2). Ad ogni modo, rimangono riservati eventuali cambiamenti futuri, *a priori* non esclusi e per definizione indipendenti dalla volontà del ricorrente, nella legislazione del Libano, della Turchia oppure della Siria, che dovessero permettergli di procacciarsi più facilmente il passaporto nazionale di uno di questi tre Stati. In quest'ottica è ancora giudizioso osservare, dalla prospettiva di un esame dell'inadeguatezza (cfr. art. 49 lett. c PA), che, anche se il ricorrente dovesse in fin dei conti ottenere un documento di legittimazione nazionale, sia esso libanese, turco o siriano, questo fatto non influirebbe in maniera determinante sulla continuazione, in virtù del suo permesso di domicilio C, del suo soggiorno più che trentennale in Svizzera (cfr. art. 34 cpv. 2 LStrl). Questo tende a deporre, in definitiva, anche a favore della buona fede del ricorrente.

**9.4** Così, alla luce del quadro legale e fattuale appena descritto, nonché dell'inadeguatezza, e con speciale riguardo all'integrazione riuscita del ricorrente in Svizzera, di cui testimonia il suo permesso di domicilio C, questo Tribunale non intravede nessun interesse pubblico preponderante

per negargli la concessione di un nuovo passaporto per stranieri come da lui richiesto (rinnovo).

#### **10.**

In conclusione, rifiutandosi di rilasciare al ricorrente un passaporto per stranieri, la SEM ha violato il diritto federale (art. 49 lett. a/c PA), dimodoché il ricorso deve essere accolto e la decisione impugnata annullata.

Statuendo direttamente sulla controversia, questo Tribunale concede così l'approvazione per il rilascio al ricorrente di un passaporto per stranieri (cfr., per analogia, la sentenza del 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 il ricorrente beneficia, ad ogni modo, dell'assistenza giudiziaria.

**11.2** Considerato che il ricorso è ammesso, il 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 egli 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 al contenuto del ricorso e dei successivi scritti, che rispecchiano, in definitiva, la complessità del litigio, è appropriato attribuire al ricorrente un'indennità per spese ripetibili di fr. 1'500.—, a carico della SEM.

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:**

**1.**

Il ricorso è accolto.

**2.**

La decisione della SEM del 16 febbraio 2022 è annullata e la concessione al ricorrente di un passaporto per stranieri è approvata.

**3.**

Non si prelevano spese processuali.

**4.**

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

**5.**

Questa sentenza è comunicata al ricorrente e alla SEM.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici

Data di spedizione:

Comunicazione:

- al ricorrente (raccomandata; allegato: copia della duplice della SEM, per conoscenza);
- alla SEM (n. di rif. .../ N ...).