



Corte VI
F-1330/2022

Sentenza del 5 dicembre 2023

Composizione

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

Parti

A. _____,

... ,

patrocinata 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 15 febbraio 2022.

Fatti:**A.**

Il ... 1995, A. _____ (la ricorrente), nata il ... 1946 in Libano, priva di qualsiasi documento di legittimazione nazionale, ha raggiunto con due dei suoi figli suo marito B. _____ e i suoi due altri figli in Svizzera (cfr. anche la procedura di ricorso F-1318/2022, avente lo stesso oggetto, relativa al marito della ricorrente).

B.

Nel 1996, in seguito al rigetto della sua domanda d'asilo da parte dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR), la ricorrente ha beneficiato dell'ammissione provvisoria (permesso F), dopodiché ha ottenuto un permesso di dimora B.

C.

Il 7 ottobre 1998, l'UFR ha respinto una domanda di riconoscimento dello statuto di apolide da parte dell'intera famiglia, considerando in particolare che *"gli interessati [la ricorrente, suo marito e i loro quattro figli] non avessero compiuto tutti gli sforzi necessari per ottenere la cittadinanza libanese"*.

L'11 novembre 1998, la ricorrente e i suoi familiari hanno impugnato la decisione dell'UFR davanti al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP; cfr. consid. F).

D.

Nel luglio 2000, uno dei figli della 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 della 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"*.

E.

Il 24 aprile 2002, la ricorrente ha inoltrato una prima domanda di rilascio di passaporto per stranieri all'UFR, il quale l'ha respinta.

F.

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 [marito della 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 marito della 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 ...).

G.

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

Il 12 dicembre 2006, l'UFM ha respinto la domanda, asserendo in sostanza che la 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”*.

H.

Il 28 luglio 2010, la ricorrente ha di nuovo richiesto all'UFM il rilascio di un passaporto per stranieri.

Il 18 agosto 2010, l'UFM ha comunicato alla ricorrente che *“siamo disposti a rilasciarle il documento richiesto, che le verrà inviato secondo la procedura abituale”*.

Il 23 settembre 2010, l'UFM ha formalmente accolto la domanda della ricorrente, riservato il pagamento del relativo emolumento di fr. 120.–.

Il 14 ottobre 2010, l'UFM ha confermato alla ricorrente di aver ricevuto l'importo dell'emolumento, invitandola a contattare le autorità competenti ticinesi per rilevare i suoi dati biometrici, ciò che è avvenuto nei giorni successivi.

Il 27 ottobre 2010, il DFGP ha quindi emesso il passaporto per stranieri in favore della ricorrente, con data di scadenza del 26 ottobre 2015.

I.

L'11 settembre 2015, la 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 alla 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”*. La SEM ha fissato alla ricorrente un termine fino al 29 dicembre successivo per richiedere una decisione formale.

Il 20 gennaio 2016, la SEM ha prorogato il detto termine fino al 18 febbraio seguente *“per farci avere i documenti dell'ambasciata libanese”*.

Il 29 agosto 2016, non avendo ricevuto i documenti richiesti, la SEM ha chiuso la procedura relativa alla domanda di passaporto per stranieri *“in quanto priva d'oggetto”*.

J.

Il 7 luglio 2020, la ricorrente ha ottenuto un permesso di domicilio C valido fino al 6 luglio 2025.

K.

Il 3 maggio 2021, la ricorrente ha fatto pervenire all'Ufficio della migrazione del Canton Ticino (UMCT) una nuova domanda di passaporto per stranieri.

Il 24 giugno 2021, l'UMCT ha trasmesso la domanda alla SEM.

Il 3 novembre 2021, la SEM ha comunicato alla ricorrente che le condizioni per l'emissione di un passaporto per stranieri non erano soddisfatte, precisando che è *“lecito esigere che [...] solleciti il rilascio di un passaporto nazionale presso le autorità competenti del suo Stato d'origine in Svizzera [...] In base ai documenti forniti, [...] non è considerata come sprovvista di documenti di viaggio [...]”*. La SEM ha informato la ricorrente che aveva la possibilità di chiedere una decisione formale entro il 2 dicembre seguente.

L'11 novembre 2021, la ricorrente ha risposto alla SEM che *“è priva di documenti nazionali validi. E ha già ampiamente dimostrato di trovarsi nell'oggettiva impossibilità di procurarseli. Circostanza che a suo tempo le avete già riconosciuto, accordandole il passaporto per stranieri allora richiesto. Pretendere ora che dimostri ancora una volta un fatto già dimostrato e da voi ammesso è evidentemente contrario alla buona fede,*

costituisce un formalismo eccessivo e un abuso di diritto". Su questa scia la ricorrente ha aggiunto che tutti i membri della sua famiglia *"in passato hanno accertato di non possedere nemmeno la nazionalità siriana, né quella turca"*, invitando la SEM a rivedere la sua posizione o ad emanare una decisione formale.

L.

Il 15 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'interessata non è ancora attualmente chiara. In poco meno di trent'anni di residenza in Svizzera, l'interessata non ha dimostrato una reale volontà di provare la sua identità e di conseguenza la sua nazionalità. Nonostante gli argomenti fatti valere [...], la SEM ritiene che l'interessata non ha profuso tutti gli sforzi che ci si poteva ragionevolmente attendere al fine di accertare le sue origini"*.

M.

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

In compendio, la ricorrente sottolinea che l'UFM ha approvato, nel 2010 (cfr. consid. H), la sua domanda di rilascio di un passaporto per stranieri e *"ha dunque riconosciuto l'oggettiva impossibilità per la medesima di procurarsi un documento nazionale"*, (ricorso, § 3). A questo proposito la ricorrente enfatizza, da un lato, *"i suoi rilevanti sforzi intrapresi negli anni per cercare di ottenere un documento nazionale dal proprio stato d'origine, il Libano. Dal 1992 al 2013 l'Ambasciata libanese a Berna ha infatti rilasciato ben 9 dichiarazioni attestanti il fatto che [...] non è iscritta nei registri libanesi e che pertanto non ha la nazionalità di tale Stato"* (ricorso, § 4 e doc. G). Dall'altro lato, la ricorrente puntualizza, con riferimento all'ultima attestazione delle autorità consolari del Libano del 21 febbraio 2022 (doc. J), che, siccome la nazionalità libanese si acquisisce *"per discendenza paterna (diritto di sangue) e non sulla base del luogo di nascita (diritto di suolo), [...], senza prova dell'iscrizione nel registro del Libano (del marito o del padre), [...] non può ottenere la nazionalità libanese, ritenuto che né suo marito, né suo padre sono iscritti nel registro libanese"* (ricorso, § 8). In base a questi argomenti la ricorrente conclude di avere diritto di ottenere un passaporto per stranieri, tanto più che dispone ormai di un permesso di domicilio C, rilevando inoltre che il persistere nel

rifiutarglielo costituirebbe *“un’evidente ingiustificabile contraddizione rispetto alla decisione dell’UFM del 18.08.2010”* (ricorso, § 11).

N.

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

Il 28 aprile 2022, la ricorrente ha inoltrato il formulario compilato con allegati i relativi giustificativi.

Il 4 agosto 2022, la ricorrente ha comunicato a questo Tribunale che, per il fatto di essere priva di un passaporto per stranieri, non aveva potuto rendere visita a sua sorella gravemente malata in Libano, che nel frattempo è deceduta, puntualizzando di non capire *“per quale ragione non le venga accordato un semplice documento di viaggio, peraltro già accordatole in passato senza problemi di sorta (e senza che lo Stato subisse alcun pregiudizio di alcun tipo)”*.

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.

O.

Il 24 gennaio 2023, la SEM ha risposto al ricorso. Riferendosi alla decisione del DFGP del 1° novembre 2005 (cfr. consid. F), la SEM ribadisce che la ricorrente *“non ha fornito nessuna prova concreta degli sforzi che avrebbe profuso da quando è entrato [sic] in Svizzera, ossia dopo 33 anni [sic], per provare la sua identità e nazionalità”*. Riguardo al passaporto per stranieri attribuito alla ricorrente nel 2010 (cfr. consid. H), 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 [della 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, la SEM chiede dunque di respingere il ricorso.

P.

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

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

Q.

Il 7 giugno 2023, la ricorrente ha trasmesso la replica, ribadendo le sue argomentazioni e conclusioni, alla quale ha allegato 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. M), commentando che *"ha dato alla luce il figlio [...] in Libano il ... novembre 1966 [...] e dal Libano – non disponendo di alcun documento nazionale valido – è potuta uscire (per poi giungere in Svizzera) solo grazie ad un lascia-passare di sola andata (documento, quest'ultimo, già agli atti)"*.

R.

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.

S.

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

T.

Il 10 ottobre 2023, rispondendo ad un sollecito scritto della ricorrente, questo Tribunale le 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 15 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, la 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^a 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 alla ricorrente un nuovo passaporto per stranieri, e ciò sulla base del motivo che la medesima non potrebbe essere considerata come sprovvista 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 3 maggio 2021, e che 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 [non più disponibile in linea]).

7.

In concreto, la ricorrente non possiede il passaporto di nessuno Stato che potrebbe entrare, *prima facie*, in linea di conto per provare la sua identità, innanzitutto il Libano, ma anche eventualmente la Turchia o la Siria (cfr. consid. A e F). Una volta giunta in Svizzera, la ricorrente ha ottenuto dapprima un permesso F, quindi un permesso B nel 1996 (cfr. consid. B). La sua domanda di riconoscimento dello statuto di apolide è stata rigettata nel 2005 (cfr. consid. C e F). Dal 7 luglio 2020, la ricorrente detiene un permesso di domicilio C (cfr. consid. J), cosicché può far valere un diritto ad ottenere un passaporto per stranieri se è priva di documenti di legittimazione (cfr. consid. 6.2). In questo senso, dunque, la ricorrente 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 alla ricorrente, nel senso che quest'ultima non avrebbe profuso, come pretende la SEM, tutti gli sforzi da lei 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 la ricorrente in relazione al suo diritto di essere trattata

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, § 11 [consid. M] e lo scritto della ricorrente alla SEM dell'11 novembre 2021 [consid. K]).

8.1 A titolo preliminare è utile notare che il rifiuto della SEM di rilasciare alla ricorrente un nuovo passaporto per stranieri non è assimilabile ad una revoca della decisione, entrata in forza, dell'UFM del 23 settembre 2010, dato che quest'ultima, in quanto "*Dauerverfügung*", ha esaurito i suoi effetti di lunga durata il 26 ottobre 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. I] è una semplice comunicazione alla 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 oppongano (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, alla ricorrente è già stato concesso una volta il passaporto per stranieri il 27 ottobre 2010, con validità quinquennale fino al 26 ottobre 2015 (cfr. consid. H). All'epoca la ricorrente disponeva di un permesso B e, pertanto, le poteva essere rilasciato un passaporto per stranieri se era sprovvista 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 rilasciarle 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 la ricorrente fosse sprovvista di documenti secondo la legge (cfr. art. 6 cpv. 4 vODV) e la giurisprudenza. Ora, se la ricorrente doveva essere considerata sprovvista di documenti nel 2010, non è comprensibile come la SEM possa pretendere che non sia sprovvista 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 la ricorrente (cfr. ricorso, §§ 5, 9 e 10 [consid. M]). Peraltro, la spiegazione fornita dalla SEM per giustificare la concessione del passaporto per stranieri alla ricorrente nel 2010, ossia la necessità di trattarla in modo uguale a sua figlia (principio della parità di trattamento), non regge, nella misura in cui la ricorrente non era toccata 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. O). 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 la 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, la 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^a ed., 2012).

In concreto, con la decisione impugnata la SEM disconosce l'accertamento effettuato dall'UFM nella decisione del 23 settembre 2010, entrata in forza e poi scaduta, secondo la quale la ricorrente era sprovvista di documenti di legittimazione ai sensi della legge e della giurisprudenza. Si deve dunque ammettere con la 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 la [ricorrente] non avrà dimostrato di essersi adoperata e di aver intrapreso tutto quanto possibile per chiarire le sue origini e la sua nazionalità [...], [...] non potrà essere considerata sprovvista di documenti ai sensi dell'ODV”* (decisione impugnata, pag. 4 *in fine*). Però, come detto, concedendo il passaporto per stranieri alla 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 la ricorrente era oggettivamente sprovvista di documenti di legittimazione ai sensi della legge e della giurisprudenza, riconoscendo così, di riflesso, che aveva intrapreso tutto quanto esigibile per procurarsi un documento nazionale. Se così non fosse stato, l'UFM non avrebbe potuto rilasciarle il passaporto per stranieri da lei 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 alla 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 alla ricorrente un nuovo passaporto per stranieri, la SEM non ha infranto il principio costituzionale del divieto dell'arbitrio, dimodoché la censura formulata dalla ricorrente si rivela essere infondata.

9.

Stabilito che il rimprovero che la SEM muove alla 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 Dato che la ricorrente è nata in Libano nel 1946, per cui è lecito ritenere che i suoi genitori siano cresciuti nel primo dopoguerra, 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).

9.2 Tutti e tre questi paesi vengono nominati negli atti di causa. Tuttavia, alla luce dei pochi fatti conosciuti (cfr. consid. A, C, D, K, M e Q), è ragionevole ammettere, ai fini della presente procedura, che la 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 della richiedente, ossia in concreto nel 1946, 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/reactivating-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 di per sé sul “*ius sanguinis*” (cfr. 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 della 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, le autorità consolari di questo paese hanno da ultimo confermato, il 21 febbraio 2022, che la ricorrente “*sans preuve de registre (registre du mari ou du père) au Liban, [...] ne peut obtenir la nationalité libanaise, étant donné que ni le mari, ni le père, sont inscrits au registre libanais*” (doc. J-A, annesso al ricorso [consid. M]; cfr. anche il consid. 9.2). Riguardo alla Turchia, le autorità consolari di questo paese hanno fatto esplicito riferimento al luogo di nascita del marito della ricorrente, ossia Aleppo, indicando loro di rivolgersi, per questa ragione, alle autorità

consolari siriane (cfr. consid. D e 9.2). Rispetto alla Siria, le autorità consolari di questo paese hanno informato la ricorrente che, in assenza di qualsiasi documento comprovante la sua nazionalità siriana, non sono in grado di rilasciarle un passaporto (cfr. consid. D e 9.2). Questi tentativi mostrano che l'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale è da ricondurre, in definitiva, al fatto che la ricorrente non dispone (più) di un documento originario autentico, come ad esempio un certificato ufficiale che attesti la sua nascita nel 1946 (padre, madre e luogo dell'evento), da cui possa derivare il suo diritto di dichiararsi cittadina 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 la 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 della ricorrente, nella legislazione del Libano, della Turchia oppure della Siria, che dovessero permetterle 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 la 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 di quasi trent'anni in Svizzera (cfr. art. 34 cpv. 2 LStrl). Questo tende a deporre, in definitiva, anche a favore della buona fede della ricorrente.

9.4 Così, alla luce del quadro legale e fattuale appena descritto, nonché dell'inadeguatezza, e con speciale riguardo all'integrazione riuscita della ricorrente in Svizzera, di cui testimonia il suo permesso di domicilio C, questo Tribunale non intravede nessun interesse pubblico preponderante per negarle la concessione di un nuovo passaporto per stranieri come da lei richiesto (rinnovo).

10.

In conclusione, rifiutandosi di rilasciare alla 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 alla 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 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 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 alla 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 15 febbraio 2022 è annullata e la concessione alla ricorrente di un passaporto per stranieri 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.

Questa sentenza è comunicata alla ricorrente e alla SEM.

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Daniele Cattaneo

Dario Quirici

Data di spedizione:

Comunicazione:

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