



Corte I

A-6258/2013

Sentenza del 28 gennaio 2014

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Markus Metz, Kathrin Dietrich, cancelliera Sara Friedli.

Parti

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. Giorgio **Ghiringhelli**,

tutti rappresentati da Giorgio Ghiringhelli,
ricorrenti.

Oggetto

Ricorso contro la sistemazione di un centro asilanti.

Fatti:**A.**

Il 4 novembre 2013, il signor Giorgio Ghiringhelli (di seguito: ricorrente 4) ha inoltrato ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale *"contro la decisione emessa dalla Confederazione, verosimilmente dall'Ufficio federale della migrazione (e/o da altra autorità competente: DPPS, DFGP, ecc.), opponente, concernente l'installazione per tre anni di un centro asilanti nell'ex Caserma S. Giorgio di Losone"* di cui egli sarebbe venuto a conoscenza tramite *"il Quotidiano"* trasmesso alla Radiotelevisione svizzera italiana (RSI) il 7 ottobre 2013.

Protestando tasse, spese e ripetibili, in summa, il ricorrente 4 – precisando che *"parrebbe non esserci alcuna decisione scritta comunicata"* – postula l'accoglimento del proprio gravame nonché che la decisione in questione venga annullata, subordinatamente che la causa venga rinviata all'istanza precedente competente e ancora subordinatamente che siano imposti oneri ben precisi. A sostegno del proprio gravame, egli invoca la violazione del diritto federale sotto vari aspetti, nonché l'abuso del potere d'apprezzamento da parte dell'autorità federale che avrebbe adottato la decisione impugnata. Esso sottolinea inoltre che il diritto di essere sentito sarebbe stato violato, in quanto la decisione in questione sarebbe stata emanata senza consultare le persone legittimate a ricorrere.

B.

Il 6 novembre 2013, a loro volta, la signora A._____ (di seguito: ricorrente 1), il signor B._____ (di seguito: ricorrente 2) e la signora C._____ (di seguito: ricorrente 3) – per il tramite del ricorrente 4 che gli rappresenta – hanno presentato ricorso contro la medesima "decisione", avanzando gli stessi argomenti e le medesime richieste.

C.

Con decisione incidentale 12 novembre 2013, lo scrivente Tribunale ha congiunto le due cause A-6258/2013 (ricorrenti 1, 2 e 3) e A-6259/2013 (ricorrente 4) sotto il numero di ruolo A-6258/2013.

D.

Con scritto 16 novembre 2013, sottolineando la rilevanza politica notevole del caso, i ricorrenti – per il tramite del ricorrente 4 – hanno postulato l'estensione del collegio giudicante a cinque giudici, come pure la verifica di un'eventuale bisogno di coordinazione della giurisprudenza tra le Corti IV e V con la Corte I.

E.

Con scritto 20 novembre 2013, sottolineando l'assenza del diritto a che la propria causa venga giudicata da un collegio di cinque giudici, piuttosto che da uno di tre giudici, lo scrivente Tribunale ha rilevato l'insussistenza dei presupposti per un'estensione del collegio giudicante, nonché per il coordinamento della giurisprudenza tra la Corte I e le Corti IV e V.

F.

Con scritto 26 novembre 2013, in merito all'esistenza di una decisione, i ricorrenti – per il tramite del ricorrente 4 – hanno sottolineato quanto segue:

"Trattandosi di una questione che il TAF deve verificare d'ufficio, (...) la questione della presenza di una decisione impugnabile non va vista con eccessivo formalismo. Per costante giurisprudenza di codesta Corte, avendo pieno potere cognitivo, non si procede a inutili formalismi nell'interesse dell'economia processuale. Per tale ragione, viste la chiara intenzione della Confederazione e la necessità di una decisione di giustizia in tempi brevi, un rinvio all'Amministrazione per l'emanazione di una decisione è un vacuo formalismo (...). Ancora l'economia processuale impone una chiarificazione giuridica immediata della tematica (...)".

G.

Con scritto 12 dicembre 2013, i ricorrenti – sempre per il tramite del ricorrente 4 – hanno segnalato allo scrivente Tribunale che il Comune di Losone avrebbe inviato a tutti i fuochi un bollettino informativo nel quale era riportata la lettera inviata lo scorso 28 ottobre dalla Confederazione al Municipio di Losone in merito all'installazione di asilanti nell'ex Caserma S. Giorgio, nonché la risposta del Municipio del 31 ottobre e la risposta del Consiglio di Stato del 6 novembre. A sostegno della sussistenza di una decisione impugnabile, i ricorrenti precisano quanto segue:

"La lettera della Confederazione, di cui i ricorrenti sono venuti a conoscenza negli scorsi giorni grazie al bollettino informativo, lascia emergere la chiara volontà di installare un centro asilanti nell'ex Caserma a partire dall'estate 2014. I diritti e i doveri del diritto pubblico federale sono chiaramente modificati e stabiliti d'imperio dall'autorità amministrativa. Si tratta a tutti gli effetti di una decisione (...)".

H.

Con scritto 17 gennaio 2014, i ricorrenti – sempre per il tramite del ricorrente 4 – hanno postulato l'emanazione di una decisione sull'effetto

sospensivo del loro gravame, sollecitando nel contempo l'emanazione della decisione nel merito.

I.

In risposta a detta richiesta, con scritto 21 gennaio 2014, lo scrivente Tribunale ha rammentato ai ricorrenti che dinanzi ad esso i ricorsi beneficiano *ex lege* dell'effetto sospensivo all'esecuzione delle decisioni, motivo per cui la loro richiesta è priva d'oggetto e dunque irricevibile. Lo stesso ha inoltre segnalato che una decisione nel merito sarebbe stata emessa entro breve.

J.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessari, nei considerandi in diritto del presente giudizio.

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale amministrativo federale 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 Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). La procedura dinanzi allo scrivente Tribunale è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (cfr. art. 37 LTAF).

Esso esamina d'ufficio e con pieno potere di cognizione la questione a sapere se sono adempiuti i presupposti processuali e se si deve entrare nel merito del ricorso (cfr. DTAF 2007/6 consid. 1 con rinvii; sentenza del Tribunale amministrativo federale B-8563/2010 del 15 febbraio 2013 consid. 1.1). In tale ottica, egli accerta d'ufficio la sussistenza o meno di una decisione impugnabile dinanzi ad esso.

1.2 In concreto, i ricorrenti hanno presentato ricorso contro una non meglio precisata decisione della Confederazione, indicando che verosimilmente sarebbe stata emanata dall'Ufficio federale di migrazione (UFM) e/o da un'altra autorità competente quale il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) o il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Con detta decisione, a loro avviso, sarebbe stata decisa l'installazione di un centro asilanti a partire dall'estate 2014 presso la ex Caserma S. Giorgio di Losone, di cui

sarebbe venuti a conoscenza tramite "*il Quotidiano*" trasmesso alla RSI il 7 ottobre 2013. Secondo loro, l'atto impugnato sarebbe una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, e più precisamente un annuncio di cambiamento di destinazione secondo l'art. 26a cpv. 3 della Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (LASi, RS 142.31). Inoltre, l'UFM e il DDPS sarebbero autorità di cui le decisioni possono essere impugunate dinanzi allo scrivente Tribunale ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF.

1.3 Secondo costante giurisprudenza, la decisione è un atto dell'Autorità con cui viene regolato, in maniera imperativa e unilaterale, un rapporto di diritto amministrativo individuale e concreto (cfr. ADELIO SCOLARI, *Diritto amministrativo*, Parte generale, Cadenazzo 2002, n. 741 con rinvii; THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, Ginevra/Zurigo/Basilea 2011, n. 784 con rinvii; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, *Droit administratif*, Partie générale et éléments de procédure, 2^a ed., Basilea/Neuchâtel 2013, n. 475; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^a ed., Basilea 2013, n. 2.3 con rinvii; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3^a ed., Berna 2011, no. 2.2.3.3 pag. 245 seg.).

Tale definizione corrisponde materialmente a quella sancita dall'art. 5 cpv. 1 PA, secondo cui sono in particolare decisioni i provvedimenti delle autorità nel singolo caso, fondati sul diritto pubblico federale e concernenti (a) la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o di obblighi; (b) l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi; (c) il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, alla modificazione, all'annullamento o all'accertamento di diritti o di obblighi (cfr. TANQUEREL, op. cit., n. 785; SCOLARI, op. cit., n. 745; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 475; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.3). L'art. 5 cpv. 2 PA precisa che sono decisioni anche quelle in materia d'esecuzione (art. 41 cpv. 1 lett. a e b PA), le decisioni incidentali (artt. 45 e 46 PA), le decisioni su opposizione (art. 30 cpv. 2 lett. b e art. 74 PA), le decisioni su ricorso (art. 61 PA), le decisioni in sede di revisione (art. 68 PA) e l'interpretazione (art. 69 PA). L'art. 5 cpv. 3 PA sottolinea che le dichiarazioni di un'autorità che rifiuta o solleva pretese da far valere mediante azione non sono invece considerate decisioni.

Dall'art. 5 PA emerge chiaramente che la decisione è una manifestazione unilaterale di volontà: grazie al potere derivante dalla forza pubblica di cui dispone l'autorità, la stessa applica la volontà del legislatore in un caso concreto. In tal senso, la decisione amministrativa deve fondarsi sul diritto

pubblico federale, e meglio sul diritto amministrativo federale (cfr. ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 485 e segg.). Le decisioni sono vincolanti e coercibili. Orbene, se tutti gli atti compiuti dall'amministrazione pubblica sono atti amministrativi, occorre tuttavia distinguere gli atti amministrativi in senso lato dalle decisioni, ossia dagli atti d'imperio che toccano la situazione giuridica del singolo, astringendolo a fare, omettere o tollerare alcunché, o che regolano altrimenti in modo autoritario – con carattere vincolante e possibilità di esecuzione coercitiva – i suoi rapporti con lo Stato. Questa distinzione è importante soprattutto poiché, salvo il caso di leggi speciali, solo le decisioni che toccano la situazione giuridica dei singoli sono sottoposte alle regole del diritto amministrativo e possono essere impugnate davanti ai tribunali (cfr. SCOLARI, op. cit., n. 756 seg.). In tale ottica, sebbene emanino da un'autorità amministrativa, le informazioni, i preavvisi, le raccomandazioni, le minacce di sanzione, le dichiarazioni di parte, ecc., non esplicano conseguenze giuridiche vincolanti. In quanto semplicemente tali, non sono pertanto decisioni giusta l'art. 5 PA (cfr. SCOLARI, op. cit., n. 768 e n. 770; ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 445 e n. 491 – 494). Ogni legge procedurale definisce le autorità abilitate a rendere delle decisioni in applicazione delle norme materiali. La decisione emana da un'autorità incaricata dal diritto pubblico. Nella PA, esse sono elencate all'art. 1 cpv. 2 PA (cfr. ZEN-RUFFINEN, op. cit., n. 496 e segg.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.12).

1.4 Ciò indicato, lo scrivente Tribunale non può che constatare l'assenza agli atti della copia della decisione che i ricorrenti indicano di voler impugnare dinanzi ad esso, tant'è che gli stessi sostengono di non essere in suo possesso, mettendo addirittura in dubbio la sua sussistenza. Dal ricorso, non è chiaro poi quale autorità avrebbe emanato la decisione in questione. Di certo, la comunicazione non meglio precisata di cui essi avrebbero preso conoscenza mediante la trasmissione denominata "*il Quotidiano*" non costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Gli atti prodotti in sede ricorsuale non permettono poi di concludere all'esistenza di una decisione. In particolare, contrariamente a quanto da loro indicato, lo scritto 28 ottobre 2013 del DDPS indirizzato al Municipio del Comune di Losone intitolato "*Consultazione riguardante il cambiamento di destinazione di durata determinata della Caserma di Losone come alloggio della Confederazione nel settore dell'asilo*" non contiene nessun elemento che faccia pensare che di fatto sia stata emanata una decisione impugnabile. Invero, tutto porta a concludere l'esatto opposto:

"(...) Per poter prendere nella dovuta considerazione le loro esigenze particolari o le loro richieste, il Cantone, il Comune interessato e la sua popolazione vengono consultati secondo l'articolo 26a capoverso 3

della legge sull'asilo. Sulla scorta di quanto esposto in precedenza, prima della messa in esercizio della caserma come alloggio per richiedenti l'asilo si deve per quanto possibile stipulare un accordo tra la Confederazione e il Comune in cui vengono disciplinati aspetti in materia di sicurezza, assistenza e informazione dell'opinione pubblica nonché ulteriori punti di carattere giuridico e organizzativo. Non appena le parti essenziali dell'accordo saranno disponibili, la Confederazione notificherà formalmente al Cantone Ticino e al Comune di Losone il cambiamento di destinazione della caserma al più tardi 60 giorni prima della messa in esercizio della Caserma di Losone come alloggio nel settore dell'asilo (...)".

Si tratterebbe di fatto di una mera consultazione delle parti interessate da parte della Confederazione, tesa alla stipulazione – per quanto possibile – di un accordo disciplinante alcuni aspetti legati all'utilizzo della Caserma in questione quale alloggio per richiedenti l'asilo. Solo in seguito, verrebbe notificato il cambiamento di destinazione della predetta Caserma sulla scorta dell'art. 26a cpv. 3 LAsi, ciò che non sembra qui essere già avvenuto. Di fatto, non risulta se una decisione in proposito sia stata notificata o meno alle parti interessate, tantomeno ai qui ricorrenti. Certo è che lo scritto 28 ottobre 2013 del DDPS non rappresenta una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, bensì una mera comunicazione alle parti interessate. Già per questo motivo il ricorso risulta pertanto irricevibile.

1.5 Ciò sancito, a titolo abbondanziale e tenuto conto altresì del quesito posto dal presente gravame che si potrebbe presentare di nuovo in futuro, lo scrivente Tribunale ritiene opportuno verificare se in virtù della legge la modifica della destinazione di un edificio allo scopo di adibirlo ad alloggio per richiedenti d'asilo è sottoposta ad autorizzazione, e meglio all'emanazione di una decisione formale soggetta a ricorso.

1.6 Con Legge federale del 28 dicembre 2012, l'Assemblea federale della Confederazione ha decretato, conformemente all'art. 165 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), delle modifiche urgenti alla LAsi con una validità limitata a tre anni, e meglio dal 29 settembre 2012 al 28 settembre 2015, al fine di semplificare e accelerare l'iter procedurale nel settore dell'asilo, nonché di migliorare la tutela giurisdizionale in singoli punti (cfr. RU 2012 5359; Messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo [di seguito: Messaggio LAsi], in: FF 2010 3889; Messaggio aggiuntivo del 23 settembre 2011 concernente la modifica della legge sull'asilo [Misure a breve termine; di seguito: Messaggio aggiuntivo], in: FF 2011 6503). Le predette modifiche urgenti, sottoposte a referendum

facoltativo conformemente all'art. 141 cpv. 1 lett. b Cost., sono state accettate dal popolo il 9 giugno 2013 (cfr. art. 1 del Decreto del Consiglio federale del 26 luglio 2013 che accerta l'esito della votazione popolare del 9 giugno 2013, in: FF 2013 5705), ragione per cui esse esplicano validamente il loro effetto fino al 28 settembre 2015 (cfr. ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 3^a ed., Berna 2013, n. 1537).

In considerazione dell'attuale problema di alloggiamento dei richiedenti l'asilo, nel quadro delle predette misure d'urgenza e nell'ambito delle discussioni parlamentari, è poi stato adottato l'art. 26a LAsi regolante l'utilizzazione di infrastrutture ed edifici della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo senza obbligo di autorizzazione (cfr. Rapporto esplicativo del Dipartimenti federale di giustizia e polizia [DFPG] di giugno 2013 concernente l'avamprogetto di modifica della legge sull'asilo, Riassetto del settore dell'asilo [di seguito: Rapporto esplicativo], in: Biblioteca del Parlamento [<http://biblio.parlament.ch/e-docs/370407.pdf>, ultima consultazione: 28 gennaio 2014], pag. 20). Giusta l'art. 26a LAsi, le infrastrutture e gli edifici della Confederazione possono essere utilizzati senza autorizzazione cantonale o comunale per l'alloggio di richiedenti per al massimo tre anni se il cambiamento di destinazione non richiede provvedimenti edilizi rilevanti e non avviene nessuna modifica essenziale in relazione all'occupazione dell'infrastruttura o dell'edificio (cpv. 1). Non sono provvedimenti edilizi rilevanti ai sensi del cpv. 1, in particolare: (a) i lavori usuali di manutenzione agli edifici e alle infrastrutture, (b) le trasformazioni edilizie di esigua entità, (c) le installazioni di importanza secondaria quali gli impianti sanitari o i raccordi idraulici ed elettrici, nonché (d) le costruzioni mobiliari (cpv. 2). Dopo averli consultati, la Confederazione annuncia il cambiamento di destinazione al Cantone e al Comune d'ubicazione al più tardi 60 giorni prima della messa in esercizio dell'alloggio (cpv. 3).

1.7 Al fine di stabilire se l'art. 26a LAsi – in particolar modo il capoverso 3 a cui si appellano i ricorrenti – implica l'emanazione di una decisione impugnabile o meno, occorre ricorrere ai metodi usuali d'interpretazione, ovvero l'interpretazione letterale, sistematica, teologica e storica (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.180 e segg.). Per costante giurisprudenza federale (cfr. DTF 137 V 273 consid. 4.2) la legge è da interpretare in primo luogo procedendo dalla sua lettera (interpretazione letterale). Tale interpretazione si fonda sul significato letterale, il senso del termine e l'uso che viene fatto del medesimo nella lingua (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 2.183), le tre versioni linguistiche essendo, di principio, equivalenti (cfr. DTF 135 IV 113 consid. 2.4.2 con

rinvii). Tuttavia, se il testo non è perfettamente chiaro, se più interpretazioni del medesimo sono possibili, deve essere ricercata la vera portata della norma, prendendo in considerazione tutti gli elementi d'interpretazione, in particolare lo scopo della disposizione, il suo spirito nonché i valori sui quali essa trova fondamento (interpretazione teleologica). Pure di rilievo è il senso che essa assume nel proprio contesto (interpretazione sistematica; cfr. DTF 135 II 78 consid. 2.2, DTF 135 V 153 consid. 4.1, DTF 134 I 184 consid. 5.1, DTF 134 II 249 consid. 2.3 e DTF 131 II 697 consid. 4.1). I lavori preparatori, segnatamente laddove una disposizione non è chiara oppure si presta a diverse interpretazioni, costituiscono un mezzo valido per determinarne il senso ed evitare così di incorrere in interpretazioni erronee (interpretazione storica). Soprattutto nel caso di disposizioni recenti, la volontà storica dell'autore della norma non può essere ignorata se ha trovato espressione nel testo oggetto d'interpretazione (cfr. DTF 134 V 170 consid. 4.1 con rinvii). Occorre prendere la decisione materialmente corretta nel contesto normativo, orientandosi verso un risultato soddisfacente sotto il profilo della *ratio legis*. Il Tribunale federale non privilegia un criterio d'interpretazione in particolare; per accedere al senso di una norma preferisce, pragmaticamente, ispirarsi a un pluralismo interpretativo (cfr. DTF 135 III 483 consid. 5.1). Se sono possibili più interpretazioni, dà la preferenza a quella che meglio si concilia con la Costituzione (cfr. DTF 131 II 562 consid. 3.5, DTF 131 II 710 consid. 4.1 e DTF 130 II 65 consid. 4.2). In ogni caso, giusta l'art. 190 Cost., sia il Tribunale federale che il Tribunale amministrativo federale sono tenuti ad applicare le leggi federali (cfr. [tra le tante] sentenza del Tribunale amministrativo federale A-817/2013 del 7 ottobre 2013 consid. 4.6 con rinvii).

1.7.1 Dall'analisi del tenore dell'art. 26a cpv. 1 LAsi emerge chiaramente che il cambiamento di destinazione delle infrastrutture e gli edifici della Confederazione in alloggio per richiedenti l'asilo, non richiede alcuna autorizzazione cantonale o comunale, se (i) non supera tre anni e se (ii) non comporta dei provvedimenti edilizi rilevanti ai sensi dell'art. 26a cpv. 2 LAsi. Allorquando le due predette condizioni risultano adempiute, in virtù dell'art. 26 cpv. 3 LAsi, dopo averli consultati, la Confederazione annuncia il cambiamento di destinazione al Cantone e al Comune d'ubicazione (in francese: "*après les avoir consultés, la Confédération annonce le changement d'utilisation au canton et à la commune dans laquelle se trouve le centre d'enregistrement*"; in tedesco: "*der Bund zeigt dem Kanton und der Standortgemeinde nach einer Konsultation die Nutzungsänderung [...] an*"). Detto annuncio – che deve intervenire al più tardi 60 giorni prima

della messa in esercizio dell'alloggio – implica quale unica formalità la consultazione del Cantone e del Comune interessati.

Orbene, occorre qui esaminare il senso letterario del predetto "annuncio". Letteralmente "annunciare" significa *"rendere noto, fare sapere"* (cfr. Lo Zingarelli, vocabolario della lingua italiana, 12^a ed., Bologna 2008 [di seguito: Lo Zingarelli]), *"dare notizia, informare di qualche cosa che è già avvenuta o è prossima ad avvenire"* (cfr. Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana, ristampa, Milano 1988 [di seguito: Garzanti]). L'annuncio, in quanto tale, viene definito quale *"breve testo scritto con cui si comunica una notizia"* (cfr. Garzanti; Lo Zingarelli). L'annuncio ha per sinonimi i termini di *"comunicazione, messaggio, notificazione, notizia, informazione, dichiarazione, segnalazione"*, ecc. (cfr. Zanichelli, Sinonimi e contrari, dizionario fraseologico delle parole equivalenti analoghe e contrarie, 3^a ed., Bologna 2006). Per natura, l'annuncio risulta dunque essere una semplice comunicazione e non già di una decisione ex art. 5 PA (cfr. consid. 1.3 del presente giudizio).

1.7.2 Né l'analisi delle restanti disposizioni della LAsi, né quella delle relative numerose ordinanze – Ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa a questioni procedurali (Oasi 1, RS 142.311), Ordinanza 2 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (Oasi 2, RS 142.312), Ordinanza 3 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa al trattamento di dati personali (Oasi 3, RS 142.314), Ordinanza del DFGP del 24 novembre 2007 sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo (RS 142.311.23), ecc. – portano lumi al riguardo, non prevedendo nulla di più rispetto all'art. 26a LAsi.

1.7.3 Neppure i Messaggi concernenti le modifiche alla LAsi sono qui di grande aiuto, non prevedendo alcunché al riguardo. Ciò precisato, non va dimenticato che lo scopo delle misure urgenti introdotte nella LAsi, a mente del legislatore, era quello di rispondere all'urgenza della situazione accelerando il trattamento delle procedure di richiesta d'asilo (cfr. Messaggio aggiuntivo, in: FF 2011 6503, pag. 6504 seg.). Proprio in tale ottica, come già indicato in precedenza (cfr. consid. 1.5 del presente giudizio), durante i dibattiti parlamentari si è pure lungamente discusso in merito alla necessità di rispondere nell'immediato all'urgenza dettata dalla penuria di alloggi per richiedenti l'asilo. A tal fine, è stato concepito l'art. 26a LAsi permettente, a certe condizioni, il cambiamento di destinazione di edifici preesistenti quali alloggi per richiedenti l'asilo. Orbene, per un intervento rapido ed efficace, ma proporzionato e rispettoso degli interessi di tutte le parti, il legislatore ha sancito che il predetto

cambiamento di destinazione doveva intervenire solo a titolo provvisorio (per una durata massima di tre anni), ma senza essere sottoposto ad autorizzazione e previa consultazione del Cantone e del Comune interessati (cfr. Curia vista – Atti parlamentari, 10.052 – Oggetto del Consiglio federale, Legge sull'asilo. Modifica, Disegno 3, in: www.parlament.ch [http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20100052 ultima consultazione: 28 gennaio 2014]). In tale contesto, l'assenza della necessità di un'autorizzazione si spiega facilmente: considerato l'iter procedurale a cui il suo rilascio è normalmente sottoposto – procedura d'approvazione dei piani o procedura di rilascio del permesso di costruzione, entrambe di natura complessa, comportanti dei tempi lunghi di trattamento della questione, tenuto conto anche delle numerose parti interessate – non sarebbe infatti possibile rispondere alla penuria di alloggi in tempi ragionevoli. Appare dunque logico che il cambiamento di destinazione ai sensi dell'art. 26a cpv. 3 LAsi – non necessitando il consenso di terzi – vada soltanto annunciato, senza implicare una decisione impugnabile. Si noti peraltro, come nell'ambito dello studio di una nuova revisione della LAsi, il DFPG abbia già avuto modo di precisare che al momento entrano in considerazione principalmente edifici e infrastrutture militari della Confederazione (cfr. Rapporto esplicativo, op. cit., pag. 20 seg.). Un'eventuale utilizzo dell'ex Caserma di Losone quale alloggio provvisorio ai sensi dell'art. 26a LAsi non ha pertanto nulla di sorprendente.

Ciò indicato, va nondimeno qui sottolineato che è solo e soltanto se le condizioni dell'art. 26a LAsi risultano adempiute che non è richiesta alcuna autorizzazione. Non va infatti dimenticato che, secondo il diritto vigente, gli edifici utilizzati dalla Confederazione per alloggiare in maniera duratura i richiedenti l'asilo o per quelli che devono essere costruiti a tal fine occorre svolgere una procedura ordinaria relativa al permesso di costruzione (cfr. Rapporto esplicativo, op. cit., pag. 21).

1.7.4 In definitiva, non risulta che il cambiamento di destinazione di un edificio allo scopo d'adibirlo ad alloggio per richiedenti l'asilo per la durata massima di tre anni ai sensi dell'art. 26a LAsi sia sottoposto all'emanazione di una decisione federale – perché di fatto non prevista – né tantomeno ad una decisione cantonale o comunale. Sulla scorta della predetta norma, non viene emessa alcuna decisione impugnabile dal Cantone e dal Comune interessati, come neppure dagli abitanti del luogo ove è ubicato l'edificio in questione. Se le condizioni dell'art. 26a cpv. 1 e 2 LAsi risultano adempiute, la Confederazione deve dunque soltanto annunciare al Cantone e al Comune interessati – e non ai cittadini – il

predetto cambiamento di destinazione, previa loro consultazione, senza ulteriori formalità. Detto annuncio, in quanto tale, non costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Dal momento che in virtù dell'art. 190 Cost. lo scrivente Tribunale è tenuto ad applicare le leggi federali, lo stesso deve attenersi a quanto previsto dall'art. 26a LAsi, e dunque constatare l'assenza di una decisione impugnabile dinanzi ad esso.

1.8 Le restanti leggi invocate dai ricorrenti non hanno alcun influsso sulla predetta conclusione. In effetti, la Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM, RS 510.10) – in particolar modo gli artt. 126 e segg. LM – non trova qui applicazione dal momento che l'art. 26a LAsi, quale disposizione di *lex specialis*, prevede che non è richiesta alcuna autorizzazione per modificare la destinazione di un edificio al fine di adibirlo provvisoriamente ad alloggio per richiedenti l'asilo. In particolare, l'art. 126 LM non risulta qui applicabile, dal momento che lo stesso concerne la modifica della destinazione degli edifici a degli scopi militari, mentre il caso che qui ci occupa riguarda la modifica della destinazione di un edificio militare a degli scopi civili (alloggio per richiedenti l'asilo). La Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010), la Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700), la Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, RS 814.01) e la Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451), ecc., non prevedendo alcunché in merito al cambiamento di destinazione di un edificio allo scopo di adibirlo ad alloggio per richiedenti l'asilo, non sono poi qui determinanti.

1.9 In assenza di una decisione ex art. 5 PA, non sussistono i necessari presupposti affinché scrivente Tribunale possa entrare nel merito dei due gravami. Gli stessi devono dunque essere qui dichiarati irricevibili.

2.

Non sussistendo giusta l'art. 26a LAsi alcuna decisione impugnabile dinanzi allo scrivente Tribunale ai sensi dell'art. 5 PA, l'effetto sospensivo ex art. 55 PA – che protegge contro l'esecuzione delle decisioni – non può essere pertanto conferito ai ricorsi in oggetto e tantomeno ad eventuali futuri ricorsi concernenti la stessa problematica.

3.

Visto quanto precede, le spese processuali vanno poste in solido a carico dei ricorrenti (cfr. art. 1 segg. del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministra-

tivo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]). Nella fattispecie, esse sono stabilite in 1'000 franchi (cfr. art. 3 TS-TAF). Detto importo dovrà essere versato in solido dai ricorrenti alla cassa dello scrivente Tribunale entro 30 giorni dalla crescita in giudicato del presente gravame. A tal fine, verrà loro trasmesso con invio postale separato un bollettino di versamento mediante il quale effettuare il predetto pagamento. Ai ricorrenti non vengono assegnate indennità di ripetibili (cfr. art. 7 TS-TAF *a contrario*).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

I due ricorsi sono irricevibili.

2.

Le spese processuali di 1'000 franchi sono poste in solido a carico dei ricorrenti. Tale importo deve essere versato alla cassa del Tribunale, entro un termine di 30 giorni dalla crescita in giudicato della presente decisione. Il bollettino di versamento sarà inviato per corrispondenza separata.

3.

Non vengono assegnate indennità di ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrenti (atto giudiziario)
- Consiglio federale, per informazione (raccomandata)

I rimedi giuridici sono menzionati alla pagina seguente.

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Sara Friedli

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: