

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Michele Guerra  
Deputato al Gran Consiglio

**Interrogazione 9 ottobre 2013 n. 234.13**

**Asilanti nella caserma di Losone: siamo sicuri che sia tutto legale?**

Signor deputato,

premettiamo che la tematica da lei sollevata, relativa all'insediamento di richiedenti l'asilo (RA) presso la Caserma di Losone, è stata seguita dal Dipartimento delle istituzioni con la necessaria attenzione. Inoltre l'Ufficio federale della migrazione (UFM) e il Centro di registrazione di Chiasso (CRP) oltre a diversi incontri con il Municipio di Losone, hanno designato il Capo della Sezione della popolazione (SP) al quale il menzionato Municipio ha potuto fare riferimento, secondo necessità, per ricevere informazioni e risposte ai quesiti che si sono posti nelle varie fasi di insediamento della nuova struttura di alloggio in appoggio al Centro di registrazione e procedura (CRP) di Chiasso.

Evidenziamo anche come il tempo trascorso prima dell'evasione del presente atto parlamentare ha permesso di fare chiarezza su numerose e giustificate perplessità in ambito giuridico, trovando esaurienti risposte nell'ambito dei ricorsi - respinti - presentati da alcuni cittadini, [Sentenza Tribunale amministrativo federale del 28.01.2014 N. A-6458/2013 e sentenza Tribunale federale del 07.08.2014 N. 2C\_246/2014; alleghiamo alla presente risposta degli estratti siccome particolarmente utili ed interessanti].

Dopo queste doverose premesse, prendiamo posizione sui quesiti posti come segue.

1. **Corrisponde totalmente al vero che la Confederazione ha deciso di installare asilanti nell'ex Caserma di Losone, nei termini esatti espressi dai media negli ultimi giorni? Se sì, in quale numero? Quale è l'autorità decidente (Consiglio federale, Dipartimento, ufficio, ecc.)?**

3. **A tutela della legalità alcune parti si richiamano al nuovo art. 26a LAsi (legge sull'asilo; cosiddetto articolo per la Caserma di Losone) che recita**

*<sup>1</sup>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.*

*<sup>2</sup>Non sono provvedimenti edilizi rilevanti ai sensi del capoverso 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;*

*d. le costruzioni mobiliari.*

*<sup>3</sup>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.*

**Quali sono i provvedimenti edilizi che dovrebbero essere adottati? La Confederazione li ha comunicati al Cantone e al Comune di Losone? Ammonta a quanti milioni di franchi l'opera?**

Nell'ambito delle sentenze citate è stato confermato che l'insediamento di un alloggio per RA non deve sottostare a una decisione formale da parte della Confederazione, bensì e unicamente ad una notifica per cambiamento di destinazione in virtù dell'art. 26a della Legge federale sull'asilo del 26 giugno 1998 (LAsi - RS 141.31).

Lo scopo di questo articolo, a carattere eccezionale, è quello di permettere l'utilizzo delle infrastrutture e degli edifici della Confederazione per l'alloggio dei RA per un massimo di tre anni. Il cambiamento di destinazione non deve richiedere provvedimenti edilizi rilevanti, limitandosi a lavori usuali di manutenzione, a trasformazioni edilizie di esigua entità, alle installazioni di impianti sanitari, idraulici ed elettrici.

Successivamente, dopo averli consultati, la Confederazione annuncia il cambiamento di destinazione al Cantone e al Comune d'ubicazione entro 60 giorni prima della messa in esercizio dell'alloggio.

Nel caso concreto, la Confederazione (per il tramite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport e del Dipartimento federale di giustizia e polizia), ha notificato il 18 agosto scorso al Consiglio di Stato e al Municipio di Losone, l'utilizzo della Caserma San Giorgio a Losone, quale alloggio per RA (massimo 170 persone).

Da informazioni assunte dal Municipio di Losone, la Confederazione ha mantenuto un contatto regolare sull'avanzamento della procedura, con incontri atti a garantire gli interessi reciproci. Non sono stati eseguiti lavori edilizi rilevanti, né alcuna modifica sostanziale che renderebbe obbligatoria una domanda di costruzione. Vi sono stati interventi elettrici, sanitari e della polizia del fuoco, come pure la posa di una recinzione mobile, legata a un concetto di sicurezza allestito in accordo con i servizi di polizia, pompieri, ambulanza, ecc. Non sono stati eseguiti ampliamenti o modifiche della struttura, ma unicamente la posa di prefabbricati provvisori.

Giova evidenziare come secondo il DFGP gli interventi di manutenzione realizzati sono stati appaltati ad artigiani locali, e sarebbero costati, come previsto, 2 milioni di franchi (assunti interamente dalla Confederazione).

- 2. L'ex Caserma militare è una zona militare. Ciò significa che è retta da un piano militare secondo gli art. 126 LM e segg. L'installazione di asilanti manifestamente non è destinata alla difesa nazionale e non ha uno scopo militare. Perché non si è proceduto alla procedura di modifica del piano mediante procedura ordinaria oppure con una domanda di costruzione cantonale?**

Le legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare del 3 febbraio 1995 (LM, RS 510.10), in particolare gli art. 126 e segg., non trovano applicazione poiché l'art. 26 a LAsi, quale *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. 136 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) (cfr. punto 1.8, 1<sup>a</sup> parte della Sentenza 28 gennaio 2014 del TAF).

- 4. L'art. 26a LAsi sembrerebbe introdurre una sorta di autorizzazione federale che "disattiva" le licenze edilizie cantonali e comunali. Le autorità federali devono comunque accertare i fatti d'ufficio (art. 12 PA), applicare le disposizioni di legge d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF) e garantire il diritto di essere sentito delle persone potenzialmente lese impartendo un termine o con una pubblicazione (art. 30 e 30a PA).**

**L'installazione degli asilanti è un nuovo impianto secondo la LPAmb e comporta quali ripercussioni dal profilo delle immissioni (foniche, luminose, ideali, ecc.) e della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb)?**

**Si è proceduto a un esame, una verifica o una perizia? Anche rispetto alla conformità di zona delle zone circostanti?**

**I limiti di legge federale di giorno e di notte sono rispettati?**

**La Confederazione ha sentito le parti? E le possibili persone lese?**

Come emerge dal testo di legge e come del resto risulta anche dai dibattiti parlamentari che hanno portato alla sua adozione (BU CS 2012 690 e BU 2012 CN 1428), attraverso l'art. 26a LAsi il legislatore federale ha in sostanza inteso sottrarre a Cantone e Comuni la facoltà di decidere in merito a una determinata fattispecie di natura edilizia (art. 26a cpv. 1 e 2 LAsi) e di riconoscere loro in tale ambito unicamente un diritto di essere consultati (art. 26a cpv. 3 LAsi).

Considerato il tenore dell'art. 26a LAsi, le autorità federali non hanno dovuto ossequiare le norme da lei evidenziate (cfr. a sostegno punto 1.8 II<sup>a</sup> parte della Sentenza 28 gennaio 2014 del TAF).

5. **A norma degli art. 34 LPT, 56 e 57 LPAmb e 130 cpv. 2 LM il Cantone e il Comune hanno un diritto di ricorso speciale al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale. Essi possono comunque anche avvalersi a condizioni dell'art. 89 LTF. Il Consiglio di Stato a tutela dei propri cittadini non ritiene (dal momento che la procedura è gratis; art. 63 cpv. 2 PA e 66 cpv. 4 LTF) che lo Stato del Cantone Ticino debba ricorrere fino al Tribunale federale contro l'installazione degli asilanti nell'ex Caserma di Losone?**

Lo scrivente Governo, unitamente a tutti i Cantoni ha sempre riconosciuto la necessità di collaborare con il DFGP per risolvere i problemi di alloggio che si riscontrano a livello federale.

Per questi motivi e dopo i necessari approfondimenti preliminari, non abbiamo ritenuto opportuno e giustificato ricorrere contro l'insediamento di un Centro federale a Losone, privilegiando invece il dialogo costruttivo ma fermo su alcuni aspetti prioritari, quali per esempio la sicurezza, un'indennità adeguata, la temporaneità dell'insediamento della struttura e l'accordo sottoscritto per l'acquisto futuro della Caserma tra la Confederazione e il Comune di Losone.

Il Governo, e in modo particolare, il Dipartimento delle istituzioni, seguono l'evoluzione della situazione e garantiscono al Municipio di Losone il necessario sostegno nell'ambito dei rapporti con l'UFM e per il mantenimento dell'ordine pubblico per il tramite della Polizia cantonale.

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 6 ore lavorative.*

Voglia gradire, signor deputato, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



M. Bertoli

Il Cancelliere:



G. Gianella

Annessi:

- 2 estratti delle sentenze citate nella premessa

Copia:

- Segreteria del Dipartimento delle istituzioni ([di-sg@ti.ch](mailto:di-sg@ti.ch))
- Sezione della popolazione ([di-sp.direzione@ti.ch](mailto:di-sp.direzione@ti.ch))
- Sezione della protezione dell'aria dell'acqua e del suolo ([dt-spaas@ti.ch](mailto:dt-spaas@ti.ch))

**6.**

*Una seconda serie di critiche dei ricorrenti è volta a contestare l'interpretazione data dal Tribunale amministrativo federale all'art. 26a LAsi e quindi la conclusione tratta in via abbondanziale secondo cui - per volere del legislatore medesimo e contrariamente a quanto vale nel caso di un uso duraturo di edifici per l'alloggio di richiedenti l'asilo o a quanto vale quando è necessario costruirne di nuovi, dove l'intervento è subordinato al rilascio di una licenza di costruzione secondo la procedura ordinaria - un'utilizzazione di infrastrutture ed edifici ai sensi di tale norma non è subordinata all'emanazione di nessuna decisione formale giusta l'art. 5 PA.*

**6.1.** *Come rilevato nel querelato giudizio, la legge s'interpreta esaminandone dapprima il testo (interpretazione letterale). Quando una norma non è assolutamente chiara, si presta a più interpretazioni o vi sono motivi fondati per ritenere che la lettera non riproduca il senso vero della disposizione, occorre quindi delinearne la portata tenendo conto del suo senso e scopo (interpretazione teleologica), della relazione con altri disposti (interpretazione sistematica) e dei lavori preparatori (interpretazione storica). Applicando tali metodi, il Tribunale federale non ne privilegia uno in particolare, preferendo ispirarsi a un pluralismo interpretativo (DTF 136 II 233 consid. 4.1 pag. 236; 134 II 308 consid. 5.2 pag. 311; 131 II 562 consid. 3.5 pag. 567); nel caso siano possibili più interpretazioni, esso opta inoltre per quella che corrisponde al meglio alle prescrizioni di rango costituzionale (DTF 136 II 149 consid. 3 pag. 154 con rinvii).*

**6.2.** *A differenza di quanto sostenuto nel ricorso, proprio un tale procedere porta però sostanzialmente a confermare il giudizio impugnato anche riguardo alla conclusione formulata in via abbondanziale, dopo avere comunque già dichiarato inammissibile il ricorso.*

**6.2.1.** *Come rammentato dai Giudici di prima istanza, l'art. 26a LAsi rientra nel pacchetto di modifiche urgenti alla legge federale sull'asilo licenziato dal Parlamento il 28 settembre 2012 e destinato a restare in vigore fino al 28 settembre 2015 (RU 2012 5359). Non previsto nel progetto di modifica legislativa trasmesso alle Camere federali con Messaggio del 28 settembre 2012 (FF 2010 3889) e nemmeno incluso nel Messaggio aggiuntivo del 23 settembre 2011 (FF 2011 6503), esso è stato introdotto nel pacchetto di modifiche urgenti della legge sull'asilo nel corso dei lavori parlamentari, al fine di contrastare almeno provvisoriamente il problema dell'alloggio dei richiedenti l'asilo ed è stato definitivamente accettato in votazione popolare il 9 giugno 2013, insieme alle altre norme toccate dalla modifica legislativa (Rapporto esplicativo del Dipartimento federale di giustizia e polizia del giugno 2013, concernente l'avamprogetto di modifica della legge sull'asilo, pag. 20 seg.; risposta del Consiglio federale del 21 novembre 2012 alla mozione 12.3785; Decreto del Consiglio federale del 26 luglio 2013 che accerta l'esito della votazione popolare del 9 giugno 2013, FF 2013 5705).*

**6.2.2.** *Nato come norma a validità determinata e voluto per perseguire gli obiettivi appena indicati, l'art. 26a LAsi ha il seguente tenore:*

**Utilizzazione di infrastrutture ed edifici della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo**

<sup>1</sup>*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.*

<sup>2</sup>*Non sono provvedimenti edilizi rilevanti ai sensi del capoverso 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;
- d. le costruzioni mobiliari.

<sup>3</sup>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.

**6.2.3.** Come emerge dal testo di legge e come del resto risulta anche dai dibattiti parlamentari che hanno portato alla sua adozione (BU CS 2012 690 e BU 2012 CN 1428), attraverso l'art. 26a LAsi il legislatore federale ha in sostanza inteso sottrarre a Cantoni e Comuni la facoltà di decidere in merito

a una determinata fattispecie di natura edilizia (art. 26a cpv. 1 e 2 LAsi), e di riconoscere loro in tale ambito unicamente un diritto di essere consultati (art. 26a cpv. 3 LAsi).

Come rilevato nel giudizio impugnato, il testo di legge, confermato ancora una volta dai materiali legislativi ad esso relativi, permette però anche di concludere che alla sottrazione di detta facoltà a Cantoni e Comuni – limitata al periodo di validità della norma in questione - non sia affatto stata sostituita l'introduzione di una procedura formale di autorizzazione a livello federale e quindi di rilascio di una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. L'art. 26a cpv. 3 LAsi, i cui contenuti non risultano per altro concretizzati da altre norme, si limita in effetti inequivocabilmente ad indicare che la Confederazione "annuncia" il cambiamento di destinazione al Cantone e al Comune di ubicazione al più tardi 60 giorni prima della "messa in esercizio" dell'alloggio e quindi a porre quale unica formalità la consultazione del Cantone e del Comune di ubicazione (in tedesco: "der Bund zeigt dem Kanton und der Standortgemeinde nach einer Konsultation die Nutzungsänderung [...] an"; 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").

I verbali delle deliberazioni parlamentari sono inoltre disseminati di indicazioni che confermano anch'esse - in maniera piuttosto esplicita - che la messa in esercizio di infrastrutture ed edifici della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo ai sensi dell'art. 26a LAsi non è in realtà sottoposta a nessuna formale procedura di autorizzazione.

Come dimostrano le citazioni che seguono, l'uso di termini quali "bewilligungslose vorübergehende Nutzung von Bundesunterkünften" (BU 2012 CN1098), "bewilligungsfreie Nutzung von Bundesanlagen" (BU 2012 CN 1110), "bewilligungsfreie Nutzung von Anlagen und Bauten zur Unterbringung von Asylsuchenden" (BU 2012 CS 673), "bewilligungsfreie Benutzung von Anlagen und Bauten des Bundes" (BU 2012 CS 678), "bewilligungsfreie vorübergehende Umnutzung von Bundesanlagen" (BU 2012 CS 685), "vorübergehende, bewilligungsfreie Nutzung von militärischen Anlagen" (BU 2012 CN 1425), "bewilligungsfreie Nutzung von militärischen Anlagen" (BU 2012 CN 1428), si riscontra infatti a più riprese nelle discussioni tenute in entrambi i rami del Parlamento, durante le quali vi è per altro pure stato chi ha a chiare lettere affermato che: "wir haben uns in der Kommission erkundigt, wie sich eine Gemeinde oder ein Nachbar, eine Nachbarin einer solchen Anlage gegen eine solche Nutzung wehren kann. Ein eigentliches Rechtsmittel dagegen besteht nicht. Es wird keine Verfügung geben, die anfechtbar ist" (BU 2012 CN 1428).

**6.2.4.** Quanto appena rilevato, evidentemente in consonanza con lo scopo perseguito con l'introduzione dell'art. 26a LAsi, che era proprio quello di contrastare almeno provvisoriamente il problema dell'alloggio dei richiedenti l'asilo, risulta nel contempo dal già citato Rapporto esplicativo concernente l'avampogetto di modifica della legge sull'asilo, redatto dal Dipartimento federale di giustizia (DFGP) nel giugno 2013.

Pure in tale atto - nel quale, considerato che per usare in modo duraturo e a scopi civili infrastrutture militari dev'essere oggi condotta una procedura cantonale per il rilascio di

*un'autorizzazione di costruzione, viene tra l'altro espressa l'intenzione di sostituire le procedure cantonali con una procedura federale di approvazione dei piani (pag. 21) - viene in effetti ricordato come, in considerazione del problema dell'alloggio dei richiedenti l'asilo, nel quadro del diritto d'urgenza adottato il 28 settembre 2012, "il Parlamento ha emanato una disposizione sull'utilizzo senza obbligo di autorizzazione di edifici e infrastrutture della Confederazione".*

**6.2.5.** *Come già detto, anche la conclusione tratta in via abbondanziale, secondo cui l'utilizzazione di infrastrutture a norma dell'art. 26a LAsi non necessita di autorizzazione e quindi dell'emanazione di decisioni ai sensi dell'art. 5 PA, dev'essere pertanto confermata.*

**6.3.** *Appurato che l'uso di edifici secondo l'art. 26a LAsi non necessita l'emanazione di decisioni ai sensi dell'art. 5 PA, condivisa dev'essere infine l'osservazione del Tribunale amministrativo federale volta a sottolineare che è solo se le condizioni previste dall'art. 26a LAsi sono adempiute che non è richiesta autorizzazione e nel contempo a ricordare che, per gli edifici utilizzati per alloggiare in maniera duratura i richiedenti l'asilo o per quelli che devono essere costruiti a tal fine, occorre invece continuare ad adire le autorità cantonali competenti in materia di rilascio di un permesso di costruzione.*

*Detta osservazione, che trova riscontro nel già citato rapporto esplicativo del DFGP (ivi, pag. 21), dev'essere tuttavia esplicitata rispettivamente completata sottolineando nel contempo che alle stesse autorità cantonali occorre di principio rivolgersi anche quando si ritenga che i requisiti per applicare l'art. 26a LAsi non siano adempiuti e che le modifiche previste debbano essere oggetto di una procedura ordinaria (in questo senso, cfr. tra l'altro pure BU 2012 CN 1428 in fine e 1429). L'art. 26a LAsi stesso esclude del resto la richiesta di un'autorizzazione cantonale o comunale solo davanti a provvedimenti edilizi che non siano rilevanti, non invece negli altri casi, che continuano quindi a essere sottoposti alle autorità amministrative e giudiziarie competenti. Per quanto precede e per quanto ammissibili dal profilo della motivazione, pure le censure volte a denunciare la totale impossibilità di verifica del rispetto delle condizioni per applicare l'art. 26a LAsi in un caso specifico risultano quindi a priori infondate."*

#### **Estratti punti 1.7 – 1.8 della Sentenza del 28 gennaio 2014 del Tribunale amministrativo federale**

**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/KNEUBUEHLER, 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/KENUBUEHLER; 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 determinare il senso ed evitare così di incorrere 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 non 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 del 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, 12ª 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, 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, 3ª 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 questione 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 prevedono 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 prevedono 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 delle 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) [http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/eschaeft.aspx?gesch\_id=2010\_0052 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'esercizio 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 prevedono alcunché in merito al cambiamento di destinazione di un edificio allo scopo di adibirlo ad