

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



2C_246/2014

Sentenza del 7 agosto 2014
Il Corte di diritto pubblico

Composizione

Giudici federali Zünd, Presidente,
Donzallaz, Stadelmann,
Cancelliere Savoldelli.

Partecipanti al procedimento

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]

tutti rappresentati da Giorgio Ghiringhelli, via Ubrio 62,
6616 Losone,

4. Giorgio Ghiringhelli,
via Ubrio 62, 6616 Losone,
ricorrenti,

contro

1. Dipartimento federale della difesa, della protezione
della popolazione e dello sport, Maulbeerstrasse 9,
3003 Berna,
2. Ufficio federale della migrazione, Quellenweg 6,
3003 Berna,
opponenti.

Oggetto

Utilizzazione di infrastrutture per l'alloggio di richiedenti
l'asilo,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza
emanata il 28 gennaio 2014 dal Tribunale amministrativo
federale, Corte I.

Fatti:

A.

Il 4 novembre 2013, Giorgio Ghiringhelli ha inoltrato ricorso davanti 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 sarebbe venuto a conoscenza tramite la trasmissione televisiva "il Quotidiano" del 7 ottobre precedente. Il 6 novembre 2013, [REDACTED] tutti rappresentati da Giorgio Ghiringhelli, hanno anch'essi inoltrato un ricorso contro la "decisione" menzionata, formulando gli stessi argomenti e le medesime richieste di quest'ultimo.

I ricorsi citati erano denominati, in subordine, anche come "istanza tesa alla resa di una decisione formale impugnabile al Tribunale amministrativo federale".

B.

Con scritto del 12 dicembre 2013, gli insorgenti hanno poi segnalato al Tribunale amministrativo federale che il Comune di Losone aveva recapitato a tutti i fuochi un bollettino informativo nel quale era riprodotto il testo della lettera inviata il 28 ottobre precedente dalla Confederazione al Municipio di Losone in merito all'installazione di asilanti nell'ex Caserma S. Giorgio, così come il testo delle risposte del Municipio e del Consiglio di Stato del Cantone Ticino alla stessa. A sostegno della sussistenza di una decisione impugnabile, gli insorgenti hanno quindi precisato 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 (...)"

C.

Con sentenza del 28 gennaio 2014, il Tribunale amministrativo federale ha dichiarato inammissibili i gravami davanti ad esso interposti.

In via principale, ha in effetti constatato la mancanza di una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 5 della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021). In via abbon-

danziale, ha quindi aggiunto che – 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 cantonale – un'utilizzazione di infrastrutture ed edifici ai sensi dell'art. 26a della legge federale sull'asilo del 26 giugno 1998 (LAsi; RS 142.31) non è subordinata all'emanazione di nessuna decisione formale soggetta a ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale.

D.

Con ricorso in materia di diritto pubblico del 10 marzo 2014, Giorgio Ghiringhelli e i suoi rappresentanti hanno impugnato detto giudizio davanti al Tribunale federale, formulando le seguenti conclusioni:

1.

Il ricorso è accolto, la sentenza impugnata è annullata e la causa è rinviata al Tribunale amministrativo federale per nuovo giudizio.

2.

Non si percepiscono spese né si assegnano ripetibili.

Subordinatamente

1.

Il ricorso è accolto, la decisione impugnata è annullata e la causa è rinviata all'UFM (o ad altra autorità ritenuta competente) per nuova decisione.

2.

Non si prelevano spese né si assegnano ripetibili per la procedura dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

3.

Non si prelevano spese né si assegnano ripetibili.

subordinatamente

1.

Il ricorso è parzialmente accolto e il dispositivo n. 2 della sentenza impugnata è annullato.

2.

I "ricorsi" al Tribunale amministrativo federale sono rinviati all'autorità federale competente per l'emanazione di una decisione formale impugnabile.

3.

Non si percepiscono spese né si assegnano ripetibili.

Il Tribunale amministrativo federale ha rinunciato a presentare osservazioni. Anch'essi interpellati, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e l'Ufficio federale della migrazione (UFM) hanno chiesto che l'impugnativa sia respinta. I ricorrenti hanno poi formulato ulteriori osservazioni, di cui verrà detto, per quanto necessario, nel seguito.

Diritto:

1.

Il Tribunale federale esamina d'ufficio la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF) e l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 137 I 371 consid. 1 pag. 372).

Esso applica d'ufficio anche le norme della legge sul Tribunale federale che regolano la composizione della Corte a tre o a cinque Giudici, sulle quali i ricorrenti attirano in particolare l'attenzione (sentenza 2C_365/2012 dell'11 febbraio 2013 consid. 3.1 con ulteriori rinvii).

2.

2.1 Diretto contro una decisione finale resa dal Tribunale amministrativo federale (art. 86 cpv. 1 lett. a e 90 LTF), il ricorso concerne una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF) che non ricade sotto nessuna delle eccezioni previste dall'art. 83 LTF. Non vertendo la stessa sul diritto d'asilo, inteso quale protezione che uno Stato accorda sul proprio territorio a un individuo che ne fa richiesta (YVES DONZALLAZ, *Loi sur le Tribunal fédéral – Commentaire*, 2008, ad art. 83 n. 2817), rispettivamente su una decisione direttamente correlata alla domanda di una simile protezione (FLORENCE AUBRY GIRARDIN, *Commentaire de la LTF*, 2^a ed. 2014, ad art. 83 n. 65 segg., 67; THOMAS HÄBERLI, *Basler Kommentar – Bundesgerichtsgesetz*, 2^a ed. 2011, ad art. 83 n. 128 segg., 131), l'art. 83 lett. d cifra 1 LTF non trova in effetti applicazione.

Presentata in tempo utile (art. 100 cpv. 1 LTF) dai destinatari della pronuncia contestata, con interesse al suo annullamento (art. 89 cpv. 1 LTF), l'impugnativa è quindi di massima ammissibile quale ricorso ordinario giusta l'art. 82 segg. LTF.

2.2 La procedura verte sull'utilizzazione di infrastrutture ed edifici della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo, quindi una questione che può trovarsi ai confini tra la pianificazione del territorio rispettivamente il diritto edilizio e il diritto degli stranieri, materie di competenza della I rispettivamente della II Corte di diritto pubblico (art. 22 LTF; art. 29 cpv. 1 lett. b e 30 cpv. 1 lett. a del Regolamento del Tribunale federale del 20 novembre 2006 [RTF; RS 173.110.131]).

Nel caso concreto, in cui in discussione è l'esistenza rispettivamente la necessità dell'esistenza di una decisione formale in merito ad una simile utilizzazione, prevista dall'art. 26a LA_{si}, è stato deciso che la causa andasse trattata dalla II Corte di diritto pubblico.

3.

3.1 Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale (art. 106 cpv. 1 LTF); ciò nonostante, tenuto conto dell'onere di allegazione e motivazione posto dalla legge (art. 42 cpv. 1 e 2 LTF), si confronta di regola unicamente con le censure sollevate (DTF 134 II 244 consid. 2.1 pag. 245 seg.). Esigenze più severe valgono poi in relazione alla denuncia della violazione di diritti fondamentali, inclusi quelli ancorati direttamente nel diritto internazionale. Il Tribunale federale esamina infatti simili censure solo se sono state sollevate in modo chiaro, circostanziato ed esaustivo (art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 134 II 244 consid. 2.2 pag. 246; sentenza 2C_788/2013 del 25 gennaio 2014 consid. 2.1).

Nella fattispecie, e come precisato anche più oltre, una motivazione sufficientemente precisa delle singole censure aventi per oggetto la violazione di norme di carattere costituzionale rispettivamente convenzionale è ravvisabile solo in parte. Nella misura in cui i requisiti esposti sono disattesi, il gravame è pertanto inammissibile.

3.2 Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Esso può scostarsene solo se è stato eseguito in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario, profilo sotto il quale viene esaminato anche l'apprezzamento delle prove agli atti (DTF 136 III 552 consid. 4.2 pag. 560; sentenza 2C_959/2010 del 24 maggio 2011 consid. 2.2).

A meno che non ne dia motivo la decisione impugnata, condizione il cui adempimento dev'essere dimostrato dal ricorrente, il Tribunale federale non tiene inoltre conto di fatti o mezzi di prova nuovi, i quali non possono in ogni caso essere posteriori al giudizio impugnato (art. 99 cpv. 1 LTF; DTF 133 IV 343 consid. 2.1 pag. 343 seg.).

4.

Come detto, il Tribunale amministrativo federale ha dichiarato inammissibili i ricorsi davanti ad esso interposti, dopo aver constatato l'assenza di una decisione impugnabile.

Ha in effetti rilevato come la non meglio precisata comunicazione di cui i ricorrenti avrebbero preso conoscenza dalla trasmissione "il Quotidiano" non possa certo costituire una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Nel contempo, ha anche escluso che simile carattere possa esse-

re attribuito allo scritto del 28 ottobre 2013, riportato nell'opuscolo distribuito dal Comune di Losone, poiché lo stesso risulta essere teso ad una mera comunicazione alle parti.

Ciò sancito, ha in via abbondanziale proceduto all'interpretazione dell'art. 26a LAsi, giungendo alla conclusione che – 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 continua ad essere subordinato al rilascio di una licenza di costruzione – un'utilizzazione di infrastrutture ed edifici ai sensi di tale norma non è in realtà subordinata all'emanazione di nessuna decisione formale.

5.

Una prima serie di critiche dei ricorrenti mira a contestare la constatazione della mancanza di una decisione impugnabile: unico vero oggetto del litigio anche davanti al Tribunale federale (sentenza 2C_415/2012 del 2 novembre 2012 consid. 6.3). Nel gravame, essi considerano infatti che "sia dall'intervista alla direttrice supplente dell'UFM del 7 ottobre 2013 sia soprattutto dallo scritto del 28 ottobre 2013, al di là della sua forma e della sua intitolazione ("consultazione"), emerge in maniera inequivocabile che l'autorità federale (UFM e/o DDPS) ha stabilito in maniera vincolante ed eseguibile, in applicazione del diritto amministrativo, un atto d'imperio teso all'installazione di un centro asilanti nell'ex-caserma S. Giorgio di Losone".

5.1 Nel diritto amministrativo federale e in via di principio, la protezione giuridica presuppone ancora oggi il sussistere di una decisione (art. 44 PA); la procedura di ricorso costituisce la sede in cui un atto emanato dall'autorità amministrativa, alla quale viene rimproverato di avere violato il diritto, viene sottoposto a controllo (DTF 128 II 156 consid. 3a pag. 162 seg.). Giusta l'art. 5 PA, sono decisioni i provvedimenti adottati dalle autorità in singoli casi, fondati sul diritto pubblico federale e concernenti la costituzione, la modifica o l'annullamento di diritti o di obblighi (lett. a), l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi (lett. b) e il rigetto o la dichiarazione di inammissibilità d'istanze dirette alla costituzione, all'annullamento o all'accertamento di diritti ed obblighi (lett. c).

5.2 Nel querelato giudizio, cui può essere su questo punto sostanzialmente rinviato, i Giudici federali di prima istanza hanno esposto in maniera del tutto corretta le varie componenti della nozione di decisione deducibili dall'art. 5 PA, così come la giurisprudenza e la dottrina in

materia. In particolare, essi hanno a ragione sottolineato anche l'importanza di distinguere tra decisioni e altri modi di agire dell'autorità amministrativa, che non sono direttamente volti a provocare conseguenze giuridiche vincolanti nei confronti dei singoli cittadini (DTF 128 II 156 consid. 3a pag. 162 seg.; 121 II 473 consid. 2 pag. 477 segg.; 116 Ib 260 consid. 1d pag. 264 seg.; ULRICH HÄFELIN, GEORG MÜLLER, FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6^a ed. 2010, n. 866 segg.; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 663 segg. e 799 segg., autore – quest'ultimo – che attira per altro espressamente l'attenzione sul fatto che non tutto quanto viene "deciso" dall'amministrazione, costituisce automaticamente una decisione ai sensi dell'art. 5 PA [n. 666]).

5.3 Proprio la distinzione sottolineata dai Giudici federali di prima istanza permette in effetti di escludere il carattere di decisione, sia per quanto riguarda la comunicazione di cui i ricorrenti avrebbero preso conoscenza dalla trasmissione "il Quotidiano", sia per quanto attiene allo scritto del 28 ottobre 2013, riportato nell'opuscolo distribuito dal Comune di Losone.

5.3.1 Per quanto riguarda la prima, sulla quale pure i ricorrenti di fatto sorvolano, le ragioni dell'esclusione del sussistere di una decisione appaiono invero evidenti. Va infatti da sé che una notizia rispettivamente un'intervista trasmessa nell'ambito di un'emissione televisiva non ha nessun altro obiettivo che non sia quello di informare in merito ad un determinato tema il pubblico al quale si rivolge.

5.3.2 Come concluso nel giudizio impugnato, una decisione ai sensi dell'art. 5 PA non può però essere ravvisata nemmeno nella lettera del 28 ottobre 2013, indirizzata dal Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport al Comune di Losone.

Secondo quanto inequivocabilmente risulta dal titolo e dal testo dello scritto medesimo, che non sono aspetti meramente formali, bensì di contenuto, esso ha infatti solo scopi consultativi e precede ad ogni modo anche la comunicazione del cambiamento di destinazione vera e propria che, secondo quanto previsto dall'art. 26a cpv. 3 LAsi, la Confederazione è tenuta a fare al Cantone e al Comune in cui è ubicata l'infrastruttura utilizzata al più tardi 60 giorni prima della sua messa in esercizio.

5.4 Per quanto precede, le critiche indirizzate contro la constatazione dell'assenza di una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 5 PA sono infondate e devono essere respinte.

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

¹ 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.

² 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.

³ 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 CN 1098), "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.

7.

Con un'ulteriore serie di critiche, i ricorrenti sostengono che il Tribunale amministrativo federale non poteva limitarsi a dichiarare inammissibile il loro ricorso ma avrebbe dovuto: (a) tenere conto del fatto che lo stesso era definito in subordine come istanza tesa alla resa di una decisione formale impugnabile al Tribunale amministrativo federale e quindi trasmettere d'ufficio il ricorso all'autorità competente o comunque procedere a uno scambio di opinioni (art. 8 PA); (b) non delineare solo "al negativo" il carattere decisionale degli scritti impugnati, ma affermare "al positivo" se fosse possibile in qualche modo la resa di una decisione di accertamento sull'illiceità per evitare di cadere nel diniego di giustizia (art. 29 Cost.); (c) pronunciarsi sulla possibilità dell'emana-zione di una decisione circa atti materiali (art. 25a PA).

Come esposto di seguito, anche il richiamo a tutte le norme indicate non giova tuttavia alla loro causa.

7.1 L'impugnativa inoltrata davanti all'istanza inferiore è effettivamente intitolata "ricorso, subordinatamente istanza tesa alla resa di una decisione formale impugnabile al Tribunale amministrativo federale".

Preso atto dei contenuti del querelato giudizio, mal si comprende tuttavia come alla Corte federale di prima istanza possa essere rimproverato di non avere rispettato l'art. 8 PA, che ha il seguente tenore:

Trasmissione e scambio di opinioni

¹ L'autorità che si reputa incompetente trasmette senza indugio la causa a quella competente.

² L'autorità che dubita di essere competente provoca senza indugio uno scambio di opinioni con quella che potrebbe esserlo.

La sentenza impugnata non verte infatti sull'incompetenza del Tribunale amministrativo federale, bensì sull'assenza di una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 5 PA; inoltre, essa stabilisce che l'assenza di una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 5 PA non è il frutto di un errore, di una dimenticanza o di una negligenza, cui potrebbe essere posto rimedio per mezzo della trasmissione dell'incarto all'autorità federale tenuta a decidere, ma è prevista come tale dal diritto federale.

Entrambe le argomentazioni escludono quindi un'applicazione dell'art. 8 PA al caso che ci occupa, nel quale l'esposto delle parti – che era intitolato "ricorso" e, in subordine, "istanza tesa alla resa di una decisione impugnabile al Tribunale amministrativo federale" – è del resto stato trattato inequivocabilmente quale ricorso.

7.2 Già poiché la conclusione secondo cui un'utilizzazione di infrastrutture ed edifici giusta l'art. 26a LAsi non è subordinata all'emanazione di nessuna decisione formale è stata formulata a mero titolo abbondanziale (precedenti consid. C e consid. 4), dopo aver dichiarato inammissibile il ricorso a causa della manifesta assenza di una decisione impugnabile, a priori escluso è anche un diniego di giustizia ai sensi dell'art. 29 Cost., che i ricorrenti denunciano per altro solo in modo sommario e quindi sostanzialmente lesivo dell'art. 106 cpv. 2 LTF.

Chiamato ad esprimersi sul sussistere rispettivamente sul diritto all'emanazione di una decisione davanti ad esso impugnabile, il Tribunale amministrativo federale ha ad ogni modo dato una risposta a entrambi i quesiti, ragione per la quale non si capisce cosa gli possa essere in definitiva rimproverato.

7.3 Gli insorgenti non possono infine dedurre alcunché nemmeno dal richiamo ai contenuti dell'art. 25a PA, che tratta dei cosiddetti "atti materiali" e che prevede testualmente quanto segue:

Decisione circa atti materiali

¹ Chiunque ha un interesse degno di protezione può esigere che l'autorità competente per atti materiali che si fondano sul diritto pubblico federale e che tangono diritti od obblighi:

- a. ometta, cessi o revochi atti materiali illeciti;
- b. elimini le conseguenze di atti materiali illeciti;
- c. accerti l'illiceità di atti materiali.

² L'autorità pronuncia mediante decisione formale.

Come ancora di recente indicato da questa stessa Corte in un suo giudizio di principio (sentenza 2C_255/2013 dell'11 aprile 2014, destinata alla pubblicazione), il riconoscimento della liceità del richiamo all'art. 25a PA per ottenere una decisione in merito a un determinato atto materiale è subordinato – tra l'altro, anche se non solo – al fatto che la legislazione in materia non escluda a priori la facoltà di ricorrere contro l'atto medesimo (citata sentenza 2C_255/2013 dell'11 aprile 2014 consid. 3.1).

Per quanto esposto nel precedente considerando 6, e segnatamente per il fatto che un uso di infrastrutture ed edifici della Confederazione a norma dell'art. 26a LAsi non prevede l'emanazione di nessuna decisione impugnabile ai sensi dell'art. 5 PA, proprio così è tuttavia nella fattispecie che qui concretamente ci occupa.

8.

Un'ultima critica dei ricorrenti è rivolta contro la decisione di far loro pagare, in solido, un importo complessivo di fr. 1'000.-- a titolo di spese processuali.

Essi ritengono in effetti che, davanti ad una richiesta di esenzione dal pagamento di spese processuali, giustificata in sostanza dalla mancanza di trasparenza delle autorità e dalla condotta non proprio "brillante" della procedura da parte delle medesime, il Tribunale amministrativo federale avrebbe dovuto spiegare le ragioni di una sua diversa decisione e che, non avendolo fatto, abbia violato il loro diritto di essere sentiti. Parallelamente, sono inoltre dell'avviso che la fissazione delle spese processuali in fr. 1'000.-- sia comunque il risultato di un manifesto abuso del potere di apprezzamento dell'autorità giudicante.

8.1 Ancorato nell'art. 29 cpv. 2 Cost., il diritto di essere sentito comprende vari aspetti e, tra questi, il diritto ad una decisione motivata (DTF 134 I 83 consid. 4.1 pag. 88; 129 I 232 consid. 3.2 pag. 236 seg.). Secondo giurisprudenza, una motivazione può tuttavia essere implicita, risultare dai diversi considerandi della decisione o da rinvii ad altri atti (sentenze 2C_103/2010 del 27 settembre 2010 consid. 6.1; 2C_505/2009 del 29 marzo 2010 consid. 3.1).

Così è anche nel caso in esame. Denunciando la violazione dell'art. 29 cpv. 2 Cost., i ricorrenti dimenticano infatti di considerare che le conclusioni che riguardano le spese processuali non costituiscono un elemento isolato, ma chiudono un ragionamento nell'ambito del quale l'agire dell'autorità – posto a fondamento della richiesta di esonero – è stato di fatto tutelato su tutta la linea e che, così stando le cose, anche il Tribunale amministrativo federale poteva quindi limitarsi a statuire sulle spese dopo aver fatto un semplice rinvio a quanto da lui detto in precedenza.

8.2 Nel merito, neppure la fissazione delle spese processuali in fr. 1'000.-- in luogo del riconoscimento dell'esonero, presta poi il fianco a critica alcuna.

8.2.1 L'art. 6 lett. b del regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale del 21 febbraio 2008 (TS-TAF; RS 173.320.2), di carattere potestativo, non conferisce nessun diritto all'esonero dal pagamento delle spese processuali (MOSEK/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2^a ed. 2013, n. 4.61) ed i ricorrenti – che si sono visti dichiarare inammissibile il loro gravame a causa dell'evidente assenza di una decisione impugnata e quindi della mancanza di un presupposto processuale, senza che ciò potesse in qualche modo essere imputato alle autorità – non dimostrano affatto che i Giudici di prima istanza hanno in concreto manifestamente abusato del potere di apprezzamento loro conferito.

8.2.2 Nel potere di apprezzamento riconosciuto al Tribunale amministrativo federale riguardo alla fissazione delle spese processuali (sentenza 2C_343/2010 dell'11 aprile 2011 consid. 8.2) si situa nel contempo la decisione di stabilire le spese dovute in fr. 1'000.--.

Giusta l'art. 3 TS-TAF, che regola l'ammontare della tassa di giustizia nelle cause senza interesse pecuniario, l'importo posto a carico delle parti può infatti variare tra fr. 200.-- e fr. 3'000.--, se la causa è giudicata da un giudice unico (lett. a), e tra fr. 200.-- e fr. 5'000.--, negli altri casi (lett. b). L'importo complessivo di fr. 1'000.--, addossato a tutti e quattro i ricorrenti in solido nel contesto appena richiamato, rispetta pertanto anche questa norma e appare del resto del tutto adeguato, giacché viene fissato entro limiti contenuti e ben lontani dai massimi previsti.

9.

Per quanto precede, nella misura in cui è ammissibile, il ricorso deve essere respinto, sia per quanto riguarda le domande presentate in via principale che subordinata.

Ritenuto che nessuno dei motivi esposti nell'impugnativa giustifica la rinuncia al loro prelievo – e segnatamente perché l'indicazione dei rimedi di diritto fornita dall'istanza inferiore non era affatto errata, come paiono sostenere i ricorrenti, e il quadro giuridico descritto dal Tribunale amministrativo federale, sostanzialmente confermato da questa Corte, non giustifica per sé solo di prendere una decisione senza spese per motivi di equità – le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico dei ricorrenti, in solido (art. 66 cpv. 1 e 5 LTF). Non si assegnano ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

L'emanazione del presente giudizio rende priva di oggetto la domanda volta all'ottenimento dell'effetto sospensivo e alla decisione di ulteriori misure cautelari, formulata contestualmente al ricorso.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 2'000.-- sono poste a carico dei ricorrenti, in solido.

3.

Comunicazione alle parti e al Tribunale amministrativo federale, Corte I.

Losanna, 7 agosto 2014

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente:



Zünd

Il Cancelliere:



Savoldelli

