

Centro asilanti di Losone: partito il ricorso al Tribunale federale

Dopo che il Tribunale amministrativo federale di San Gallo aveva dichiarato inammissibile il primo ricorso

Con sentenza del 28 gennaio 2014 il Tribunale amministrativo federale (TAF) aveva giudicato **“irricevibile”** il ricorso presentato dal sottoscritto contro la decisione della Confederazione di installare provvisoriamente per tre anni un centro asilanti nell'ex-caserma di Losone. In estrema sintesi il TAF aveva osservato che la Confederazione si era limitata a comunicare le sue intenzioni al Canton Ticino e al Comune di Losone, e ciò non era da considerare una decisione soggetta a ricorso. Ma il TAF aveva pure aggiunto a titolo abbondanziale che, in base all'art. 26 a della Legge sull'asilo (LAsi) approvato dal popolo nel giugno del 2013, la modifica della destinazione di un edificio di proprietà della Confederazione allo scopo di adibirlo ad alloggio per richiedenti d'asilo non è sottoposta ad autorizzazione da parte del Cantone o del Comune e dunque la Confederazione non è tenuta a emanare una decisione formale soggetta a ricorso.

La Confederazione in materia di centri asilanti ha “carta bianca” ?

Quindi , a detta dei giudici del TAF, in qualsiasi momento di questa procedura non vi è alcuna possibilità di contestare con un ricorso l'inserimento di un centro asilanti in un'infrastruttura di proprietà della Confederazione, e ciò vale ovviamente per tutta la Svizzera e non solo per il caso di Losone. In pratica, dunque, approvando il nuovo articolo 26 a LAsi il Popolo avrebbe dato **carta bianca** alla Confederazione in questo campo. Ma è davvero così ? Qualche grosso dubbio potrebbe venire leggendo attentamente i capoversi 1 e 2 dell'articolo in questione, che così recitano :

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.

Come si può vedere l'articolo non dà totale carta bianca alla Confederazione, ma pone delle **precise condizioni**, nel senso che gli interventi edilizi necessari non devono essere

“rilevanti” e non devono richiedere alcuna “modifica essenziale” . Del resto anche il TAF, nella sua sentenza (vedi punto 1.7.3), aveva detto chiaramente che “solo e soltanto se le condizioni dell’art. 26 a LAsi risultano adempiute non è richiesta alcuna autorizzazione”. E, di grazia, nel caso di Losone, chi deve decidere se queste condizioni sono rispettate dal momento che non si sa bene quali interventi, e con quali costi, la Confederazione intende eseguire e dal momento che secondo il TAF in qualsiasi momento della procedura non è data la possibilità di presentare un ricorso mirante ad esempio a verificare e garantire il rispetto delle condizioni poste dalla legge ?

Un ricorso per fare chiarezza giuridica

Proprio per fare chiarezza su questa paradossale situazione, lunedì 10 marzo, in rappresentanza anche di altri cittadini, ho contestato la sentenza del TAF con un ricorso al Tribunale federale. Quest’ultimo non dovrà decidere sul merito della questione, e cioè a sapere se i provvedimenti edilizi previsti dalla Confederazione rispetterebbero o meno le condizioni poste dalla legge, ma dovrà solo decidere se il TAF ha agito correttamente nel ritenere che il mio ricorso fosse irricevibile. Una decisione che farà giurisprudenza in Svizzera e che sarà dunque utile per casi analoghi concernenti l’applicazione del nuovo articolo 26 a LAsi. Qualora i giudici di Losanna dovessero accogliere il ricorso, allora tutto l’incarto tornerebbe al TAF con l’invito a entrare nel merito del primo ricorso e se del caso con l’invito a intimare alla Confederazione l’emanazione di una decisione formale che possa essere soggetta a ricorso.

In tal caso la procedura potrebbe dunque andare per le lunghe, e per questo motivo ho chiesto al TF di concedere al ricorso **l’effetto sospensivo**, onde evitare che nel frattempo la Confederazione effettui i previsti lavori di ristrutturazione rendendo così il ricorso superato dai fatti e privo di senso.

Giorgio Ghiringhelli

ECCO IL RICORSO AL TRIBUNALE FEDERALE :

Ricorso in materia di diritto pubblico

Con domanda urgente di effetto sospensivo, rispettivamente provvedimenti cautelari, dal momento che è iniziata l’opera

presentato da

1. X
2. Y
3. Z
4. **Giorgio Ghiringhelli**, Losone
ricorrenti

tutti rappresentati da Giorgio Ghiringhelli, Via Ubrio 62, 6616 Losone;

contro

la sentenza A-6258 del 28 gennaio 2014 (intimata il 6 febbraio 2014) del **Tribunale amministrativo federale, Corte I**, con cui ha dichiarato inammissibile il ricorso inoltrato dai ricorrenti contro l'installazione di un centro asilanti nell'ex Caserma S. Giorgio a Losone.

Parti interessate:

Ufficio federale della migrazione (UFM), 3003 Berna

Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), 3003 Berna;

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), 3003 Berna;

Comune di Losone, rappresentato dal Municipio, Via Municipio 7, 6616 Losone;

Patriziato di Losone, rappresentato dall'Ufficio patriziale, Contrada San Giorgio 7, 6616 Losone;

Stato del Cantone Ticino, rappresentato dal Consiglio di Stato, Residenza governativa, 6501 Bellinzona

(9 copie)

Fatti

A.

Aa.

A Losone un tempo funzionava una rinomata caserma militare della Confederazione. I terreni utilizzati dall'esercito erano in parte di proprietà federale e in parte in concessione dal Patriziato di Losone. La caserma si trova dal profilo pianificatorio in parte in zona protetta e in parte in un piano militare (il fondo part. No. 1833 RFD è inserito in zona per attrezzature ed edifici pubblici: oggetto 1.36 "Piazza d'armi : area militare").

Ab.

In seguito alle varie riforme dell'Esercito, la Caserma di Losone è stata chiusa. Della destinazione si è parlato lungamente. Si parlava di un acquisto da parte dell'Ente pubblico (Comune, Patriziato, Stato del Canton Ticino) per l'installazione del cosiddetto Museo del Territorio. Fino ad ora non se n'è fatto nulla poiché la Confederazione (Armasuisse) ha sempre risposto negativamente alle richieste di formulazione di un prezzo di vendita da parte del Comune, prediligendo la via della ricerca di soluzioni di sviluppo in accordo con il Comune, il Patriziato ed il Cantone prima di mettere sedime e struttura sul mercato.

Ac.

Col tempo l'ipotesi dell'installazione di un centro per asilanti si è fatta concreta e sono iniziate trattative di vario genere con il Comune e il Patriziato di Losone per approntare questa installazione

Ad.

Nell'ottobre 2012, contro l'installazione di un centro asilanti è stata depositata alla Cancelleria federale una petizione che ha raccolto l'adesione trasversale di vari movimenti politici, fra cui l'UDC, e il sostegno di ben 6500 persone. Non risulta che l'autorità federale abbia risposto a questa petizione.

Ae.

Sulla questione vi è stato un ricco scambio di corrispondenza da cui era emersa l'ipotesi che la caserma potesse essere utilizzata per accogliere degli asilanti. A tal proposito il Municipio di Losone, con comunicato-stampa dell'11 luglio 2013, pubblicato anche su un opuscolo distribuito a tutti i fuochi di Losone nell'agosto del 2013, ha fatto il punto alla situazione, riferendo l'intenzione del DDPS di esaminare la possibilità di utilizzare provvisoriamente e per un periodo massimo di tre anni la caserma quale centro per richiedenti l'asilo.

Nel comunicato si riferiva che il Municipio si era riservato di esprimere una posizione definitiva al momento in cui sarebbero stati conosciuti gli aspetti non ancora chiariti (numero e tipologia dei richiedenti l'asilo, gestione dei problemi di sicurezza, conseguenze finanziarie per gli enti locali ecc.) e che le parti avrebbero proseguito le discussioni con l'intenzione di giungere entro fine anno a una base di accordo completo. Ad oggi le parti sarebbero in trattativa per i dettagli, anche se la decisione sarebbe comunque stata presa e confermata "a voce" al Municipio di Losone. L'installazione degli asilanti in sé sul principio è irrevocabile.

Alcune voci affermano che per la riattazione di un piano dell'ex Caserma si vorrebbero investire **fr. 5'000'000.**—, altre voci parlano di **fr. 2'500'000.**— In ogni caso non è chiaro quali interventi si intendono effettuare.

Gli inconvenienti creati da un centro asilanti sono notori. Gli interessati potranno confermarlo.

Af.

Il 7 ottobre 2013 la RSI (al "Quotidiano") ha comunicato che l'UFM, per voce della sua direttrice supplente Barbara Büschi, ha deciso di installare per tre anni nella Caserma S. Giorgio di Losone un centro asilanti per circa 150 persone.

Ag.

Il 28 ottobre 2013 l'autorità federale, in una lettera indirizzata al Municipio di Losone e della quale i ricorrenti sono venuti a conoscenza solo il 5 dicembre, provvedendo a segnalargliela al TAF il 12 dicembre, ha confermato l'installazione di un centro asilanti nell'ex-Casema S. Giorgio di Losone, specificando che l'apertura del centro era prevista nell'estate del 2014 "*per tre anni al massimo*" e che lo stesso avrebbe ospitato "*al massimo 150 richiedenti l'asilo*". Nella lettera si affermava anche che "*non sono previsti provvedimenti edilizi rilevanti ai sensi dell'art. 26 a L'Asi*" (vedi punto 4.2).

B.

Ba.

Il 4 e il 6 novembre 2013 i ricorrenti hanno inoltrato un ricorso al Tribunale amministrativo federale contro l'installazione di un centro asilanti, chiedendo che la decisione dell'autorità federale fosse annullata, subordinatamente che la causa fosse rinviata all'istanza precedente competente e ancora subordinatamente che siano imposti oneri ben precisi. Il ricorso sotto il titolo indicava esplicitamente "*subordinatamente istanza tesa alla resa di una decisione formale impugnabile al Tribunale amministrativo federale*".

Bb.

Il Tribunale amministrativo federale, senza aver richiesto osservazioni ad alcuna autorità federale o cantonale con sentenza del 28 gennaio 2014 ha dichiarato il ricorso inammissibile.

C.

Contro la sentenza del Tribunale amministrativo federale i ricorrenti insorgono al Tribunale federale, chiedendo che essa sia annullata e la causa rinviata al TAF, rispettivamente all'Amministrazione, per nuovo giudizio.

Diritto

I. In ordine

1. Ammissibilità del ricorso

1.1 Diretto contro una decisione del Tribunale amministrativo federale (art. 86 cpv. 1 lett. a LTF), il ricorso concerne una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF) o meglio l'esistenza di una decisione secondo l'art. 5 PA, rispettivamente la richiesta di una decisione in tal senso. Sotto questo profilo il ricorso è proponibile.

1.2 La I Corte di diritto pubblico tratta i ricorsi in materia di diritto pubblico che concernono le materie concernenti il territorio, segnatamente la pianificazione del territorio e diritto edilizio, la protezione dell'ambiente, la protezione delle acque, la protezione del bosco, della natura e del paesaggio (art. 29 cpv. 1 lett. b RTF). In concreto sono quasi esclusivamente le conseguenze pianificatorie ed edilizie dell'installazione di un centro asilanti ad essere contestate. È pertanto data la competenza di Codesta Corte e non della II Corte di diritto pubblico o della I Corte di diritto sociale.

1.3 La sentenza impugnata indica la via del ricorso al Tribunale federale. Il ricorso in materia di diritto pubblico tuttavia è inammissibile contro le decisioni in materia d'asilo pronunciate dal Tribunale amministrativo federale, salvo quelle che concernono persone contro le quali è pendente una domanda d'estradizione presentata dallo Stato che hanno abbandonato in cerca di protezione (art. 83 lett. d numero 1 LTF). La questione merita approfondimento, visto che il ricorso sussidiario in materia costituzionale è escluso contro le decisioni del TAF (cfr. art. 113 LTF).

L'art. 83 lett. d numero 1 LTF trae origine dall'art. 100 cpv. 1 numero 2 OG che escludeva il ricorso di diritto amministrativo in materia di polizia degli stranieri e di decisioni sulla concessione o il diniego dell'asilo. Tali controversie erano giudicate in ultima istanza dall'allora Commissione di ricorso in materia di asilo. L'art. 100 cpv. 2 lett. a OG prevedeva comunque una contro-eccezione se la decisione concerneva la protezione dei dati. In occasione della promulgazione della LTF, il Consiglio federale non ha espresso alcuna considerazione circa il cambiamento di tenore della norma di esclusione: *"la contro-eccezione contenuta nell'articolo 100 capoverso 2 lettera a OG, la quale rende ammissibile il ricorso al Tribunale federale se la decisione impugnata concerne la protezione dei dati, è stata abbandonata poiché si limita a esprimere un principio generale. La protezione dei dati è un settore autonomo non contemplato dall'articolo 78 capoverso 1 LTF. Per tal motivo, le decisioni relative a un diritto specifico alla protezione dei dati possono essere oggetto di un ricorso dinanzi al Tribunale federale, anche se sono prese in un settore escluso dal ricorso in virtù dell'articolo 78 capoverso 1*

LTF [ora: art. 83 LTF] (p. es. domanda in constatazione del carattere inesatto di un dato personale contenuto nel registro dei richiedenti l'asilo). Poco importa che tali decisioni siano pronunciate nell'ambito di una procedura autonoma o in senso complementare a una procedura principale. Se, invece, la decisione impugnata è stata presa nell'ambito di una procedura coperta da uno dei settori esclusi e concerne una rivendicazione comune alla protezione dei dati e al diritto di procedura ordinario (p. es. in caso di domanda di consultare un atto in un incarto contenente dati personali durante l'istruzione di una domanda d'asilo), gli aspetti relativi alla protezione dei dati non si distinguono dalla garanzia costituzionale del diritto di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 Cost.) e non giustificano un accesso privilegiato al Tribunale federale" (Messaggio alla LTF, FF 2001 3879).

In concreto, si tratta di decidere della conformità al diritto pianificatorio federale chiesta da alcuni vicini circa l'installazione di un centro asilanti. Diritto pianificatorio che prevede espressamente la via del ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale (art. 33 cpv. 3 lett. a LPT; cfr. sentenza 1C_240/2012 del 13 agosto 2012 consid. 1) e che è del tutto un "settore autonomo" rispetto al diritto di asilo. Non si tratta per contro della decisione resa su ricorso di un richiedente l'asilo circa il suo trasferimento oppure il suo stato nel futuro centro asilanti di Losone. In quel caso il ricorso sarebbe escluso poiché si tratta per l'appunto di una decisione in materia di asilo o sulle condizioni di asilo, ancorché siano invocate congiuntamente le disposizioni pianificatorie più disparate. Altri indizi suffragano questa conclusione, ossia la trattazione del ricorso precedente da parte della Corte I e non della Corte IV o V deputate all'asilo, come pure l'indicazione del rimedio di diritto al Tribunale federale. Il ricorso si dimostra quindi proponibile.

1.4 La legittimazione dei ricorrenti non presta il fianco a dubbi. Innanzitutto l'interesse pratico e attuale è evidente, essendo questo ricorso l'unica possibilità concreta per ribaltare la sentenza impugnata e sottoporre la vertenza a un esame di merito.

Conformemente all'art. 89 cpv. 1 LTF, ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (lett. a), è particolarmente toccato dalla decisione impugnata (lett. b) e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (lett. c).

Nel quadro di una decisione di irricevibilità, la legittimazione a ricorrere è data semplicemente dal fatto che l'autorità precedente non è entrata - a torto - nel merito, causando un diniego formale di giustizia (art. 29 Cost.) e un impedimento della garanzia alla via giudiziaria (art. 29a Cost.). I ricorrenti sono toccati anche nei loro interessi giuridici e non solo di fatto. Ma i ricorrenti sono pure legittimati a ricorrere nel merito.

(...)

1.5 La sentenza impugnata lascerebbe intendere che l'annuncio di cui all'art. 26a LAsi, quindi l'asserita decisione - comunque non impugnabile - sarebbe emessa in un momento successivo. Se ne potrebbe quindi dedurre per il carattere incidentale della decisione impugnata. Se la sentenza impugnata è ritenuta di natura finale, il ricorso è senz'altro ammissibile (art. 90 LTF). Se invece è ritenuta incidentale, il ricorso è ammesso solo alle rigide condizioni degli art. 92 e 93 LTF. Innanzitutto con la sua sentenza, il TAF ha già declinato la propria competenza a giudicare la controversia in esame circa l'installazione di un centro asilanti. In una simile ipotesi il ricorso è chiaramente ammissibile (art. 92 LTF) e quindi a ragione i ricorrenti insorgono dinanzi a Codesta Corte.

Se la sentenza impugnata va fatta rientrare fra le "altre" decisioni incidentali, è necessario sia adempiuta l'esigenza di un danno irreparabile (art. 93 cpv. 1 lett. a LTF; la lett. b non potendo entrare in linea di conto con una conclusione cassatoria). Questa condizione è realizzata quando il danno, nemmeno con una decisione finale favorevole, potrebbe essere sanato. In sostanza se ne conclude che decisioni incidentali possono causare un danno irreparabile, quando esse influiscono in un rapporto giuridico, segnatamente i diritti costituzionali, e

quando questa influenza di fatto non può più essere reversibile (sentenza 2C_105/2012 del 29 febbraio 2012 consid. 2.2.2). Il TAF ha già concluso come non sia ammessa alcuna impugnazione nemmeno contro la decisione finale: da qui ne deriva che una procedura deve rispettare nel suo complesso il precetto costituzionale del processo equo e della possibilità di una tutela giurisdizionale efficace entro un termine ragionevole (art. 6 § 1 CEDU; art. 29 e 29a Cost.). Sotto questo profilo si giustifica eccezionalmente di entrare nel merito di un ricorso contro una decisione incidentale quando dal profilo dello Stato di diritto sarebbe esigibile rimandare i ricorrenti alla decisione finale. Ciò è proprio il caso per molteplici ragioni: da un lato la Confederazione ha già richiesto a diversi artigiani della regione delle offerte per i lavori di ristrutturazione (che probabilmente sono già stati deliberati lo scorso mese di febbraio e in parte forse sono già in corso; vedi articolo allegato Corriere del Ticino 17.1.14, Doc. D; fatto notorio) , d'altro lato il TAF ha già stabilito che un ricorso contro la decisione finale sarebbe dichiarato inammissibile (sentenza 1C_286/2009 del 13 gennaio 2010 consid. 1.2.1). Dal profilo dello Stato di diritto è quindi più che mai necessario dipanare la controversia immediatamente. Il ricorso è quindi ricevibile anche sotto questo profilo.

1.6 Il termine di ricorso di 30 giorni è osservato (art. 100 cpv. 1 LTF). La sentenza impugnata è stata recapitata allo sportello di Losone il 6 febbraio 2014 alle ore 14:08 (cfr. tracciamento degli invii; numero 98.03.019534.00010905). Il termine di 30 giorni cade quindi sabato 8 marzo 2013. Se l'ultimo giorno del termine è un sabato, una domenica o un giorno riconosciuto festivo dal diritto federale o cantonale, il termine scade il primo giorno feriale seguente (art. 45 cpv. 1 LTF e art. 1 Legge federale sulla decorrenza dei termini nei giorni di sabato; RS 173.110.3), ossia lunedì 10 marzo 2014. Il ricorso è quindi tempestivo.

1.7 Il ricorso è ammissibile per violazione del diritto federale (art. 95 LTF). Secondo l'art. 99 cpv. 1 LTF, dinanzi al Tribunale federale possono essere adottati fatti e mezzi di prova nuovi soltanto se ne dà motivo la decisione dell'autorità inferiore. Per contro, possono essere presentate nuove argomentazioni di diritto se queste sono ancorate allo stato di fatto accertato dall'istanza inferiore (DTF 136 V 362 consid. 4.1 con rinvii).

1.8 Tale ricorso tratta aspetti procedurali del tutto nuovi con un interesse per tutta la Svizzera e non solo per il Comune di Losone o il Cantone Ticino. Occorre esaminare se non risultano le condizioni per un giudizio della Corte estesa a cinque giudici (art. 20 cpv. 2 LTF). Ciò permetterebbe di inserire nella Corte un giudice per i cinque maggiori gruppi parlamentari all'Assemblea federale.

II. Nel merito della sentenza TAF

2. Oggetto del contendere dinanzi al Tribunale federale

Oggetto del contendere è la questione a sapere se il Tribunale amministrativo federale abbia dichiarato a ragione o a torto il ricorso inammissibile. Il Tribunale federale in questo stadio della procedura può pertanto solo esaminare questo aspetto, senza possibilità di esame delle questioni di merito (sentenze 2C_330/2013 del 10 settembre 2013 consid. 1.4; 2C_1054/2012 del 5 giugno 2013 consid. 1.2 e 2C_752/2012 del 19 novembre 2012 consid. 1.2 tutti con riferimenti). Anzi, un ricorso al Tribunale federale contro una decisione d'irricevibilità motivato soltanto con argomentazioni di merito è inammissibile (DTF 123 V 335, da ultimo sentenza 9C_79/2014 del 17 febbraio 2014). A titolo puramente abbondanziale si aggiungono pertanto le censure di merito presentate dinanzi all'autorità precedente, soltanto nella denegata ipotesi in cui Codesta Corte voglia giudicare la controversia quale prima e unica istanza. Un simile procedere potrebbe anche giustificarsi con il fatto che sono coinvolti la Confederazione

e il Cantone, Enti notoriamente soggetti alla procedura di azione al Tribunale federale (art. 120 LTF). I ricorrenti formulano quindi correttamente un *petito cassatorio*, essendo la sola possibilità ammessa. Questo anche se il Tribunale federale dovesse decidere il merito, poiché deve spettare poi al TAF o all'Amministrazione concretizzare quanto deciso.

3. La comunicazione 7 ottobre 2013, ma al più tardi la lettera 28 ottobre 2013, sono decisioni nel senso dell'art. 5 PA

3.1 Il TAF, nella propria sentenza, dopo aver esposto il proprio concetto di decisione (consid. 1.1-1.3), ha concluso che sia la comunicazione 7 ottobre 2013 sia la lettera 28 ottobre 2013 non costituiscono decisioni. Riguardo allo scritto 28 ottobre 2013 esso non conterrebbe alcun elemento che faccia pensare a una decisione. Si tratterebbe di una mera consultazione (indicata anche nel titolo) tesa alla stipulazione di un accordo. Solo in seguito peraltro verrebbe notificato un cambiamento di destinazione. Da qui l'assenza di decisioni secondo l'art. 5 PA.

3.2 La presenza di una decisione secondo l'art. 5 PA è un presupposto processuale (art. 33 LTAF) della procedura precedente, aspetto che il Tribunale federale comunque esamina di massima d'ufficio (DTF 127 II 32 consid. 2a; sentenza 8C_852/2011 del 12 giugno 2012 consid. 4.1). In tal senso, riguardando una questione di diritto federale (art. 95 lett. a LTF), non ci si dovrà mostrare troppo puntigliosi riguardo alle esigenze di motivazione.

3.3 La conclusione del TAF è errata. Una decisione secondo il diritto federale è un atto di imperio, che adempie le condizioni dell'art. 5 PA. In altre parole valgono come decisioni atti d'imperio autoritativi, unilaterali e individuali-concreti di un'Autorità, che sono fondati sul diritto amministrativo, che esplicano conseguenze giuridiche e che sono vincolanti ed eseguibili (DTF 135 II 38 consid. 4.3 pag. 45 con riferimenti). Atteso che l'installazione di un centro asilanti secondo l'art. 26a LAsi non prevede una procedura formalizzata e chiara come per i piani militari o per le strade nazionali, il carattere decisionale va ricercato non tanto nella sua denominazione o nella forma, quanto nel concetto materiale alla luce delle circostanze.

Sia dall'intervista alla direttrice supplente dell'UFM del 7 ottobre 2013 sia soprattutto dallo scritto 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) hanno 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. La consultazione da cui il TAF ha tratto conclusioni errate, in realtà non è una consultazione in senso letterale, perché si limita a voler convenire con gli Enti pubblici interessati (Cantone e Comune) le modalità operative e accessorie, ossia semplicemente l'esecuzione dell'installazione di un centro asilanti, ma non mette in dubbio il principio che è stabilito e chiaro. Non solo, il tenore letterale dello scritto 28 ottobre 2013 lascia presagire chiaramente come la notifica del cambiamento di destinazione avverrà a lavori terminati e si tratta di una semplice nota informativa destinata alle Autorità cantonali e comunali, senza alcuna valenza giuridica. Si ricordi che la questione dell'installazione di un centro asilanti a Losone è in discussione da più di anno, e che è stata oggetto di un'importante petizione sottoscritta da migliaia di cittadini. Il TAF pare misconoscere tutto questo, facendo assurgere lo scritto 28 ottobre 2013 quale semplice richiesta di informazioni oppure quale volontà di consultazione, ma in realtà il copioso carteggio dimostra che l'autorità federale era già in chiaro sul principio, occorreva solo stabilirne le modalità.

È proprio questa Corte ad aver sottolineato come per il cittadino – nel diritto amministrativo – non è tanto il carattere formale di decisione (scritta o orale, firmata o no, con bollo o senza) ad essere determinante, bensì piuttosto la riconoscibilità a un occhio medio della presenza di

una decisione (sentenze 1C_577/2013 del 2 ottobre 2013 consid. 3.1 e 1C_663/2012 del 9 ottobre 2013 consid. 5.3). E la fattispecie adempie pienamente queste condizioni.

La sentenza impugnata, erronea, deve quindi essere annullata.

4. L'art. 26a LASI non impedisce ogni protezione giuridica, ma si limita a concentrare nelle mani dell'autorità federale il potere di imperio

4.1 In un secondo gruppo di considerandi (1.5-1.9), il TAF ha esaminato, negandolo, se l'art. 26a LAsi implica l'emaneazione di una decisione impugnabile. Prima tramite una valutazione grammaticale (consid. 1.7.1), in seguito tramite un'analisi dei materiali (consid. 1.7.2/1.7.3), il TAF ha negato che il cambiamento di destinazione per richiedenti l'asilo secondo l'art. 26a LAsi sia sottoposto all'emaneazione di una decisione federale. Trattandosi di *lex specialis*, il TAF ha declinato l'applicazione di tutte le altre leggi federali citate dai ricorrenti.

4.2 La conclusione del TAF è scioccante e incomprensibile. L'art. 26a LAsi è chiaro: si limita a escludere ogni autorizzazione cantonale e comunale. Di ciò i ricorrenti sono coscienti (art. 190 Cost.). Tuttavia il suo senso non ha l'effetto di addirittura togliere ogni protezione giuridica. In tal caso il legislatore non avrebbe specificato i permessi cantonali e comunali, ma avrebbe inserito un capoverso riguardante la non impugnabilità dell'annuncio, rispettivamente il carattere definitivo dello stesso. Non è per nulla vero che non è prevista una decisione federale (consid. 1.7.4): la legge raramente fa menzione della circostanza che sia emessa esplicitamente una decisione. Il testo legale si limita ad indicare l'autorità e l'atto che compie. Solo in casi dubbi, ossia quando si potrebbe pensare a un contratto di diritto amministrativo, il legislatore stabilisce che l'autorità emette una decisione.

Che la conclusione del TAF sia errata è dimostrata dall'affermazione (consid. 1.7.4) secondo cui *“se le condizioni dell'art. 26a LAsi sono adempiute, la Confederazione deve dunque soltanto annunciarne...”*. E ancora al considerando precedente (consid. 1.7.3 in fine) *“solo e soltanto se le condizioni dell'art. 26a LAsi risultano adempiute (...) non è richiesta l'autorizzazione”*. Ma anche se così fosse, chi verifica se le condizioni, peraltro molto precise, specie per quanto riguarda le “modifiche essenziali”, siano adempiute? Nessuno? L'autorità amministrativa stessa in maniera unilaterale (vedi punto Ag) e con atto non impugnabile? La sentenza del TAF è priva di ogni senso. Non esiste in alcun campo del diritto che un'autorità amministrativa stabilisca unilateralmente e in maniera non impugnabile. Tali particolarità esistono solo nell'Assemblea federale e nel Consiglio federale e a precise e chiare condizioni. L'art. 26a LAsi è nulla di tutto ciò.

Pure speciosa la sentenza del TAF nella misura in cui esclude l'applicazione di altre disposizioni del diritto federale (consid. 1.8). È pur vero che l'art. 26a LAsi possa essere trattato come una *lex specialis*, ma limitatamente al regime speciale teso a un'eccezione delle autorizzazioni cantonali e comunali. Nulla di più. Non solo è scioccante, ma anche arbitrario nel suo risultato, che l'installazione per tre anni di un centro asilanti, potrebbe violare le minime norme di garanzia della LPT, della LPAmb, della LPN e della LPAC, quasi come se l'autorità federale per tre anni, ma non di più, sia autorizzata con atto non impugnabile a inquinare acque, fiumi, falde, terreni, norme di sicurezza edile, ecc., stipando i poveri asilanti in locali insalubri, proprio perché tutto questo corpus giuridico non è applicabile. Al di là dell'inverosimile la sentenza impugnata va annullata anche per questo motivo.

5. Il TAF non poteva limitarsi a dichiarare il ricorso irricevibile e asserire che l'annuncio ex art. 26 a LAsi non sia impugnabile (diniego di giustizia, diniego della via giudiziaria e applicazione errata del diritto federale)

5.1 Come il Tribunale federale (art. 106 cpv. 1 LTF), già il TAF deve applicare il diritto d'ufficio (art. 62 cpv. 4 PA). Di fronte a un atto (punto Ba.) intitolato "ricorso" e subordinatamente "istanza resa alla resa di una decisione formale impugnabile al Tribunale amministrativo federale", non poteva limitarsi a concludere che i ricorsi fossero irrricevibili. Notoriamente l'errata titolazione di uno scritto non nuoce (cfr. fra tante sentenza 2C_131/2013 del 27 novembre 2013 consid. 1.1). Se il TAF riteneva effettivamente gli atti inoltrati inammissibili come ricorso (eventualmente come azione), avrebbe dovuto, proprio perché peraltro era intitolato subordinatamente come istanza alla resa di una decisione, trasmettere d'ufficio il ricorso all'autorità competente (art. 8 cpv. 1 PA) o comunque aprire nel dubbio uno scambio di opinioni (art. 8 cpv. 2 PA) per verificare la competenza. Non avendovi proceduto, il TAF ha violato il diritto federale. Infatti i ricorrenti non si sono rivolti al TAF nella certezza che fosse un ricorso, ma hanno lasciato aperte altre possibilità. Non se ne può quindi concludere che i ricorrenti volutamente e perentoriamente avrebbero voluto adire soltanto il TAF, bensì solo in via principale. In via subordinata hanno chiesto la trasmissione dei gravami all'autorità competente, tutt'ora ignota perfino al TAF (lo dimostra l'intimazione nel dispositivo al Consiglio federale...). In sé questo motivo basterebbe ad annullare la decisione impugnata. A tal riguardo si richiama la sentenza 1C_531/2010 del 28 dicembre 2011 consid. 3 di Codesta Corte, la quale afferma "D'altra parte, la ricorrente fa rettamete valere che se del caso competeva alla Corte cantonale, qualora si fosse reputata incompetente, trasmettere d'ufficio gli atti all'autorità competente, come espressamente imposto dall'art. 4 LPamm (cpv. 1), procedendo semmai, sempre d'ufficio, a uno scambio di opinioni (cpv. 3). Quest'obbligo configura del resto un principio generale applicabile in tutti i campi del diritto (Borghini/ Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, 1997, n. 1 segg. all'art. 4). Né regge l'assunto, addotto dal Consiglio di Stato, che nell'asserita presenza di non meglio specificate "svariate possibili opzioni" competerebbe al legislatore cantonale determinarsi sull'eventuale creazione di una particolare via di ricorso. Il Governo cantonale, richiamata la garanzia dell'art. 13 CEDU, poteva infatti concedere direttamente una possibilità di ricorso (cfr. DTF 130 I 369 consid. 6 e 6.1 pag. 378 in medio). La medesima conclusione vale per la Corte cantonale. Non spetta di massima al Tribunale federale designare l'autorità cantonale tenuta a offrire una protezione giuridica adeguata, per dare se del caso alla ricorrente la possibilità di ottenere una decisione formale, di massima di accertamento, impugnabile (DTF 133 I 49 consid. 3.2 pag. 56; 136 I 42 consid. 2 e rinvii)". La fattispecie in esame tratta proprio di un caso analogo a quello della citata sentenza. Il ricorso è accolto.

5.2 Il TAF è caduto nel diniego di giustizia (art. 29 Cost.) con la sentenza impugnata. Come Tribunale ordinario della Confederazione, che applica il diritto d'ufficio, non poteva limitarsi a delineare al negativo il carattere decisionale degli scritti impugnati come pure all'annuncio ex art. 26a LAsi, bensì avrebbe dovuto *affermare al positivo* se fosse possibile in qualche modo la resa di una decisione impugnabile, magari soltanto nei limiti di una decisione di accertamento dell'illiceità (art. 25 PA), rinviando gli atti all'autorità competente per valutarne le condizioni. Una decisione sull'illiceità sarebbe di interesse ai ricorrenti, i quali poi potrebbero in base a tale decisione farsi rimborsare i danni o il minor valore dei propri beni.

5.3 Non solo, la sentenza impugnata ignora completamente una circostanza importante. L'installazione di un centro asilanti nell'ex-Caserma di Losone non è un'azione senza alcuna conseguenza giuridica. Il fatto di portare un gruppo più o meno ampio di persone (circa 150) a risiedere in quel luogo è senz'altro un atto materiale (*Realakt*). A norma dell'art. 25a PA chiunque ha un interesse degno di protezione può chiedere una decisione formale all'autorità competente sull'atto materiale. Il TAF ha ignorato completamente questa possibilità, che gli incombeva per lo meno di ipotizzare, rinviando gli scritti intitolati ricorso all'autorità di prima istanza competente.

5.4 Sia nell'ipotesi della resa di una decisione, sia nell'ipotesi dell'art. 25 PA e sia nell'ipotesi dell'art. 25a PA, il TAF è completamente incoerente. Se è vero che l'art. 26a si applica "solo e soltanto" se le condizioni sono adempiute, il TAF deve per lo meno indicare quale sia il mezzo

per procedere alla verifica della corretta applicazione dell'art. 26a LAsi. Invece tutto è lasciato aperto (sic!).

5.5 Ma ciò che sciocca di più nella sentenza impugnata è la circostanza di tutelare la disattivazione di ogni tutela giurisdizionale, diritto convenzionale e costituzionale ancorato agli art. 6 § 1 CEDU e 29a Cost. L'applicazione dell'art. 6 CEDU è data dal fatto che i ricorrenti, soprattutto i ricorrenti 1, 2 e 3, sono chiaramente lesi nei loro diritti di proprietà dall'apertura di un centro asilanti. Premesso che per prassi costante i diritti costituzionali debbano avere una portata pratica ed effettiva e non teorica, la garanzia della via giudiziaria impone al legislatore di investire per lo meno un'autorità giudiziaria di esaminare liberamente i fatti e applicare d'ufficio il diritto determinante, senza che essa debba valutarne necessariamente l'adeguatezza (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Albert e Le Compte c./ Belgio* del 10 febbraio 2003, serie A n. 58, § 29; 8C_770/2009 del 25 maggio 2010 consid. 4.2; sentenza 2P.51/2006 del 20 marzo 2006 consid. 3.2). Ora, in concreto, dato che un centro asilanti è uno stabilimento pubblico, non è possibile impedirne l'uso o ottenere risarcimenti per le vie civili (DTF 134 III 248), d'altro lato secondo la sentenza impugnata non è possibile nemmeno adire il giudice amministrativo in nessun momento. Questa conclusione viola manifestamente la garanzia della via giudiziaria sancita agli art. 6 § 1 CEDU e all'art. 29a Cost. poiché non permette di adire in nessun momento in maniera effettiva un giudice. Ora, l'installazione di un centro asilanti non riguarda un atto politico che debba e possa sfuggire ad ogni controllo giudiziario. Anche per questa ragione il ricorso si avvera da accogliere.

5.6 Riassumendo, il TAF, volendo ritenere il ricorso improponibile, avrebbe dovuto chiarire e trattare la pratica:

1. come azione, se ne fossero dati i presupposti, subordinatamente
2. come domanda di decisione formale, trasmettendo il tutto all'autorità competente, o, nel dubbio, aprendo uno scambio di opinioni sia come decisione ordinaria, sia come domanda di accertamento, sia come domanda di accertamento di atto materiale.

III. Censure di merito, nel caso in cui il Tribunale federale decidesse di trattare il merito della controversia

6.

6.1 Benché il TAF si sia rifiutato di esaminarne ogni aspetto, oggetto del contendere nel merito è l'installazione di un centro asilanti nell'ex Caserma di Losone, segnatamente, oltre alla non corretta applicazione di norme procedurali, l'applicazione scorretta dell'art. 26a LASI, che 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.

La giurisprudenza non si è ancora espressa sull'applicazione di questa norma. Dalla banca dati del TAF non risulta alcunché inserendo questa disposizione. Vista anche la rilevanza per altri casi in Svizzera, ci si chiede se non sia il caso di costituire un collegio di cinque giudici (art. 21 cpv. 2 LTAF), valutando anche l'ipotesi di una pubblica deliberazione (art. 41 cpv. 3 LTAF).

6.2 Essendo censurati anche aspetti di natura formale, conviene iniziare da quelle critiche.

6.3 I ricorrenti credono, come si vedrà (punto 8), che l'art. 26a LASI in questo contesto non è applicabile. Ad ogni modo l'autorità federale ha agito a dispregio di ogni regola di procedura, segnatamente **ha violato il diritto di essere sentito**, come si può evincere dal fatto che quando il 7 ottobre 2013 la RSI ("Il Quotidiano") ha dato la notizia della decisione di installare il centro asilanti alla caserma, anche il Municipio di Losone ha appreso la notizia tramite il programma televisivo, cadendo dalle nuvole (il Corriere del Ticino dell'8 ottobre 2013 ha riportato le seguenti dichiarazioni del sindaco di Losone Corrado Bianda: *"Non eravamo assolutamente stati informati preventivamente (...). In ogni caso già domani scriveremo a Berna per sottolineare il nostro disappunto di fronte al modo scandaloso con cui è stata trattata la questione"*). Non è noto ai ricorrenti se nel frattempo si è posto rimedio alla violazione del diritto di essere sentito, seppur "a posteriori".

6.3.1 Il diritto di essere sentiti, garantito dall'art. 29 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 della Confederazione Svizzera (Cost., RS 101) è concretizzato in procedura amministrativa federale, dagli artt. 18, 26 a 33 e 35 cpv. 1 PA. Tali disposti regolano vari aspetti del diritto di essere sentito e concretizzano quindi i diritti garantiti dalla Cost. e dedotti dalla giurisprudenza relativa all'art. 4 della vecchia Costituzione federale della Confederazione Svizzera (vCost); di conseguenza, si deve considerare che la PA garantisce diritti almeno equiparabili a quelli dedotti dalla Cost. (sul diritto costituzionale, v. Michele Albertini, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, Berna 2000, pag. 202 e segg.; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. II, *Les droits fondamentaux*, 2a ed. Berna 2006, pag. 606 e segg.; per quanto riguarda la procedura amministrativa, Benoit Bovay, *Procédure administrative*, Berna 2000, pag. 207 e segg.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra/San Gallo 2006, pag. 384 e segg.; Markus Schefer, *Grundrechte in der Schweiz*, Berna 2005, pag. 285 e segg.).

Il diritto di essere sentito comporta numerosi aspetti, tra i quali si possono citare il diritto di consultare l'incarto (art. 26 PA), il diritto di fare amministrare o partecipare all'amministrazione delle prove (artt. 18 e 29 PA), il diritto di esprimersi (artt. 29 e 30 PA) e quello di ottenere una decisione motivata (art. 35 PA).

Il diritto di essere sentito, e conseguentemente anche tutti gli aspetti che esso comporta, è una garanzia di natura formale. Una violazione del diritto di essere sentito comporta in linea di massima l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalla fondatezza dei gravami materiali sollevati (DTF 135 I 187, consid. 2.2, sentenza del Tribunale federale 2P.67/2000, del 19 settembre 2000, consid. 2a; DTF 124 V 183, consid. 4a; sentenza del Tribunale amministrativo federale A-2013/2006, dell'11 dicembre 2009, consid. 6). È quindi necessario esaminare in un primo tempo se i gravami relativi al diritto di essere sentito sono

ammissibili (cfr. pure sentenza del Tribunale amministrativo federale A6515/2010 del 19 maggio 2011 consid. 4).

Posto quanto precede è comunque necessario sottolineare che la regola dell'annullamento della decisione impugnata in caso di violazione del diritto di essere sentito comporta un'eccezione: tale vizio può essere sanato quando l'autorità di ricorso dispone dello stesso potere d'esame dell'autorità precedente e che la parte può quindi esercitare i suoi diritti nella medesima misura (DTF 133 I 201, consid. 2; DTF 129 I 129, consid. 2.2.3; DTF 126 I 68, consid. 2; sentenza del Tribunale federale 1C_104/2010, del 29 aprile 2010, consid. 2.1). La riparazione della decisione viziata dovrebbe tuttavia costituire un'eccezione e in linea di massima dovrebbe essere esclusa quando, nella fattispecie, la violazione dei diritti di parte è stata particolarmente grave (sentenze del Tribunale federale 1C_452/2009, del 10 marzo 2010, consid. 2.2; 1C_265/2009, del 7 ottobre 2009, consid. 2.3; DTF 126 I 68, consid. 2). Infine, però, l'autorità di ricorso può sanare il vizio quando il rinvio della causa all'autorità precedente costituirebbe una vana formalità e allungherebbe inutilmente la procedura (DTF 133 I 201, consid. 2.2 e sentenza del Tribunale federale 1C_265/2009, consid. 2.3).

Come già considerato sopra (cfr. prec. consid. 2.2), lo scrivente Tribunale, in virtù dell'art. 49 PA, dispone dello stesso potere di cognizione dell'autorità di prima istanza ed una riparazione della violazione del diritto di essere sentito non è esclusa.

6.3.2 In concreto l'autorità federale non solo ha adottato un agire ambiguo, fatto di ipotesi e vaghe intenzioni, ma ha lasciato le autorità cantonali e comunali nel dubbio, oltre che i cittadini, per poi imporre dall'alto un atto di autorità. L'autorità federale con intenzione ha preferito ignorare totalmente il parere di persone legittimate a ricorrere, quasi per metterle dinanzi al fatto compiuto. A torto l'autorità federale potrebbe affermare che non era tenuta a farlo. Infatti, la PA è comunque sia applicabile (art. 1 PA) e lo stesso art. 26a LASI non è inteso, né potrebbe esserlo, a togliere ogni diritto procedurale. Il grande numero di persone legittimate a ricorrere di cui si può dare anche atto non è d'ostacolo. Atteso che non ricorrono le eccezioni di cui all'art. 30 cpv. 2 PA, essa doveva procedervi per lo meno con la procedura di obiezione di cui all'art. 30a PA. A conferma di ciò, a titolo di paragone, può risultare utile l'art. 128 LM, che appunto anche per le procedure semplificate prevede il ricorso. Di tale intenzione non c'è nemmeno l'ombra. È evidente che il diritto federale è lesa. La violazione è talmente crassa che non può essere sanata in questa sede. Di ciò si deve tenere conto nella pronuncia sulle spese.

6.4 L'ex Caserma militare S. Giorgio è oggetto di un **piano militare** secondo l'art. 126 LM. Tale piano caratterizza l'uso militare della stessa e rende lecito l'uso della stessa per lo scopo prestabilito. Ora, manifestamente l'installazione di un centro di asilanti non serve alla difesa né ha un seppur minimo nesso con uno scopo militare. Certo, l'art. 26a LASI "disattiva" le procedure (non le norme! come si vedrà in seguito; punti 9 e segg.) cantonali e comunali, tuttavia un piano militare è uno strumento del diritto federale. L'art. 26a non giova in alcun modo all'autorità federale, che prima deve procedere alla modifica del piano militare o eventualmente alla sua abrogazione. In tal caso occorrerebbe svolgere una procedura di opposizione (art. 126g LM), analoga all'art. 30a PA sopracitato. Ancora una volta la decisione di installare un centro asilanti è lesiva del diritto federale, non solo in maniera formale (procedura), ma anche materiale: un piano militare non può essere "sfruttato" per tali scopi.

6.5 Nel caso concreto è pure mancata ogni **coordinazione delle procedure**: un ufficio fa una cosa (UFM), un altro dipartimento (DDPS) ne fa un'altra. Alla fine il cittadino, come i qui presenti ricorrenti, non sa nemmeno chi decide. Ciò è in palese contrasto con gli art. 62a e segg. LOGA che prescrivono disposizioni molto chiare : deve esserci un'autorità direttrice che appunto dirige la procedura e conduce anche le procedure di opposizione. Qui manca tutto e già si intenderebbe avviare in tempi rapidi i lavori edilizi. D'acchito si ravvisa un'altra lesione

del diritto federale. La questione non è solo in termini per così dire “interni” di rapporti fra le autorità, ma anche esterni. La pianificazione del territorio e il diritto edilizio di ogni rango (federale, cantonale e comunale) danno particolare importanza alla coordinazione delle procedure (cfr. art. 25a LPT, che pure l'autorità federale deve osservare).

6.6 Come si è visto **l'art. 26a LASI** permette entro certi limiti di utilizzare senza alcun permesso cantonale e comunale gli stabili della Confederazione. Come il tenore della legge già lo afferma, un uso fondato su quella norma è limitato al massimo a tre anni e, cumulativamente, se il cambiamento non richiede provvedimenti edilizi rilevanti e non avviene alcuna modifica essenziale in relazione all'occupazione dell'edificio. Fra questi lavori non rilevanti si annoverano a norma del cpv. 2: i lavori usuali di manutenzione agli edifici e alle infrastrutture (lett. a), le trasformazioni edilizie di esigua entità (lett. b), le installazioni di importanza secondaria quali gli impianti sanitari o i raccordi idraulici ed elettrici (lett. c) e le costruzioni mobiliari (lett. d).

6.7 Come l'istruttoria lo dimostrerà, la Confederazione intende investire (per tre anni; sic!) almeno 2,5 milioni di franchi, secondo alcune voci addirittura 5 milioni di franchi. È evidente che qualcosa non quadra d'acchito. Se ciò fosse, sicuramente la durata del centro non sarebbe limitata a tre anni, poiché una simile spesa sarebbe in dispregio di ogni concetto di economicità e di efficacia (art. 40 cpv. 3 e 58 cpv. 3 LFC). In nessuna economia pubblica e privata si ammortizza una spesa di milioni in soli tre anni. Già questo aspetto porta a escludere la poca entità dell'opera. Ma non solo, un'opera di svariati milioni comprende lavori di una certa importanza, sicuramente non “usuali di manutenzione” (lett. a), nemmeno “trasformazioni edilizie di esigua entità (lett. b). A ciò si deve escludere anche la lett. c e d relativa agli impianti sanitari ed elettrici e ai corpi accessori, poiché il progetto sarebbe limitato a un solo piano dell'ex Caserma e risulta assai poco credibile come si possano usare milioni di franchi solo per tali opere. La violazione del diritto federale è manifesta. Si giustifica peraltro una verifica del controllo federale delle finanze.

6.8 La ratio legis dell'art. 26a LASI intende unicamente permettere alla Confederazione di usare edifici propri senza autorizzazioni cantonali e comunali. Ciò però non significa che il diritto materiale, soprattutto quello federale non sia applicabile. In particolare modo la **LPT**. La stessa legge impone un obbligo di autorizzazione (art. 22 LPT), apparentemente concessa con la decisione impugnata. Dato che il piano direttore cantonale non prevede centri asilanti, la Confederazione dovrebbe prima emanare un piano settoriale (art. 13 LPT). Non solo, la decisione impugnata fa ogni astrazione dai principi della legge, dalla giusta ponderazione e dall'inserimento armonioso del progetto nel territorio (art. 3 LPT). Ancora una volta si ravvisa una violazione del diritto federale. Si aggiunga che la Caserma si trova vicino a boschi e zone protette. L'art. 3 cpv. 2 LPT merita particolare considerazione. La violazione del diritto federale è ravvisabile già nella carente motivazione della decisione al riguardo.

6.9

Altro aspetto centrale del ricorso è la compatibilità del centro asilanti con la **LPAmb**. Anche in questo caso il fatto che vi sia un art. 26a LASI non significa che la LPAmb non sia applicabile, anzi. L'art. 3 cpv. 1 LPAmb riserva espressamente solo le “leggi più severe”. Nel concreto l'art. 26a LASI non regola alcunché, da qui discende l'applicabilità della LPAmb. Inutile dilungarsi sulla circostanza evidente che l'installazione di un centro asilanti sia un nuovo “impianto” nel senso della legge. Non solo, l'impostazione di tale impianto, basato sulla presenza di molte persone, un via vai di gente, un aumento dei trasporti del traffico, un aumento sensibile del consumo di acqua e di fognatura comporta l'allestimento di un esame di impatto ambientale (art. 10a e segg. LPAmb). Occorre chiarire specificatamente l'impatto ambientale sulla zona. L'ubicazione di un centro asilanti vicino a un abitato e a un campeggio, ma nei pressi di un bosco e di una zona protetta, deve prevedere obbligatoriamente norme

contro i rumori (art. 20 e 21 LPAmb). Il ricorso va accolto perché l'autorità federale non ha esaminato nulla al riguardo e non ha valutato alcunché, come invece avrebbe dovuto fare. Occorre poi tenere conto delle persone particolarmente sensibili (art. 13 cpv. 2 LPAmb), e del contenimento delle immissioni alla stregua di una zona edificabile, che appunto serve durevolmente al soggiorno di persone ossia di asilanti (art. 24 LPAmb). **In tale contesto occorre anche tenere conto delle zone circostanti nell'esame delle emissioni foniche.**

6.10 Non è chiaro se la presenza di zone protette voglia un parere anche della Commissione federale per la protezione della natura (art. 7 cpv. 2 LPN). L'istruttoria lo chiarirà. Tale parere vale anche nelle procedure edilizie federali come potrebbe essere quella dell'art. 26a LASI (cfr. DTF 138 II 281).

6.11 Come si è visto, l'art. 26a LASI esenta la Confederazione dalle autorizzazioni edilizie cantonali e comunali. Ciò non significa comunque che per l'autorità federale il **diritto cantonale e comunale** non esistano. Rinviando ad altre leggi analoghe, esiste il principio generale che l'autorità federale applica pure il diritto cantonale e comunale, nella misura in cui non sia di ostacolo in modo "sproporzionato". Infatti va tenuto conto del diritto cantonale per quanto esso non limiti in modo sproporzionato l'adempimento dei compiti della difesa nazionale (art. 126 cpv. 3 LM) oppure va tenuto conto del diritto cantonale per quanto esso non limiti in modo sproporzionato la costruzione e la gestione delle strade nazionali (art. 26 cpv. 3 LSN) oppure ancora va tenuto conto del diritto cantonale per quanto esso non limiti in modo sproporzionato l'adempimento dei compiti dell'impresa ferroviaria (art. 18 cpv. 4 Lferr). In concreto l'autorità cantonale e comunale potranno in sede di osservazioni precisare i limiti del diritto cantonale e comunale. Non si può non ignorare che l'ex Caserma di Losone si troverebbe in zona non edificabile e in parte in zona protetta. Ciò conferisce la non conformità del centro asilanti in quel sito. A maggior ragione se si pensa che un sito militare non può essere paragonato a un centro asilanti. Quest'ultimo necessita di importanti misure di sicurezza, di verifiche puntuali circa lo spostamento degli stessi asilanti. Notoriamente poi vi sono asilanti dediti al traffico di stupefacenti (lo confermeranno i richiami dalle autorità penali del Cantone Ticino). Il sito di Losone è particolarmente pratico per spostarsi comodamente verso Locarno con il mezzo pubblico, quindi ritrovarsi nella Stazione di Locarno, notoria piazza del mercato della droga. Un centro asilanti, se dev'esserci, va posto in località discoste, che permettono un controllo della situazione. Ora, l'autorità federale non dichiara quali misure fiancheggiatrici vuole adottare. È evidente che queste vanno poste quali oneri nella decisione, qualora il ricorso fosse respinto nel principio dell'apertura di un centro.

6.12 Sia come sia, l'autorità federale ha ad ogni modo **abusato del proprio potere di apprezzamento** (sul concetto si veda diffusamente DTF 139 V 164 consid. 4.2 non pubblicato), violando quindi il diritto federale, con la decisione di installare un centro asilanti nell'ex-Caserma di Losone. In particolare l'abuso di apprezzamento può realizzarsi nella soppesazione manifestamente errata degli elementi in gioco rispettivamente per l'assenza di considerazione di elementi utili o ancora per la considerazione di elementi estranei. Gli inconvenienti di un centro asilanti sono all'ordine del giorno nel Comune di Chiasso, ove ha sede un centro analogo. In concreto l'autorità amministrativa federale non ha tenuto in alcun conto che la regione è **ad alta vocazione turistica**. Nelle vicinanze avvengono importanti manifestazioni di richiamo internazionale come Moon & Stars, il Festival del Film di Locarno, le settimane musicali, il Festival New Orleans di Ascona. A ciò si aggiunga che la zona della Caserma di Losone è a confine con la zona residenziale. Il centro verrebbe a trovarsi di fronte a un'infrastruttura turistica comprendente un campeggio, un ostello con una trentina di posti-letto e un'osteria e in vicinanza di un golf (la cui stradina di accesso costeggia proprio la caserma). Inoltre nell'area della caserma è situata una palestra, "firmata" dal celebre architetto Livio Vacchini, che è gestita dal Centro sportivo nazionale di Tenero e che è molto utilizzata non solo dagli ospiti del Centro sportivo ma anche dalle società della regione. La Caserma

sovrasta la zona residenziale R2 più ampia e più pregiata di Losone, in cui abitano oltre 700 famiglie, e a poca distanza vi è l'area di svago dei losonesi e di molti turisti, detta "il Meriggio", con frequentatissimi sentieri nel bosco e lungo la golena dei fiumi Maggia e Melezza, con bagno-spiaggia libero lungo il fiume Maggia : una massiccia presenza di asilanti giovani e maschi in quella spiaggia non custodita potrebbe creare problemi e timori, specie alle bagnanti. L'inserimento di un centro asilanti non è peraltro compatibile con l'intenzione di sviluppo del comparto, ove, proprio sotto la caserma, vi è una zona di proprietà del patriziato destinata dal PR ad attività alberghiere. Alcuni potenziali investitori privati interessati a investire 20 milioni di franchi per la costruzione di un albergo si sono già defilati dopo l'annuncio della decisione di realizzare un centro asilanti (le autorità comunale e patriziale potranno confermarlo).

6.13 Nell'ipotesi in cui, nel principio, l'installazione di un centro asilanti fosse confermata, non può comunque essere fatta astrazione dalla situazione concreta mediante l'adozione di cosiddette **misure fiancheggiatrici** o meglio di **oneri al permesso di costruzione**. Un centro asilanti porta nelle vicinanze un degrado della qualità di vita, non tanto per la presenza di quelle persone, ma perché in quelle persone spesso e volentieri si intrufolano individui poco raccomandabili. Le autorità penali sono costantemente confrontati con violazioni della legge penale, segnatamente furti, aggressioni e infrazioni alla LStup, da parte di asilanti o presunti tali. Alla luce di questo fatto notorio occorre innanzitutto chiarire quale tipologia di persone sarebbero ospitate a Losone. In questo senso sarebbe auspicabile, vista anche la recente disponibilità della Parrocchia di Losone (cattolica) espressa sui giornali, che non siano ospitate persone sole, quanto piuttosto famiglie, se del caso di stampo cristiano, minoranze che ora sono particolarmente perseguitate nei loro paesi d'origine e che si integrano più facilmente nel nostro Paese. Ciò avrebbe il pregio anche di non rafforzare il "traffico" di droga, che nel locarnese trova la sua piazza più florida nell'area circostante la stazione di Locarno (raggiungibile con l'autobus linea 7 in 10 minuti dalla Caserma di Losone). Andrebbe inoltre previsto, a carico della Confederazione, un efficiente sistema di sicurezza (videosorveglianza, potenziamento della polizia, controlli sistematici all'interno del centro ecc.) . Andrebbe poi imposto un regolamento del centro con diritti e doveri ben definiti e con orari chiari oltre i quali gli asilanti non possono più girovagare per le strade del Locarnese (ad esempio dopo le 18 in inverno e le 20 in estate), con il trasferimento in altri centri più discosti per chi non dovesse rispettare le regole. Nelle vicinanze risiedono centinaia di famiglie che meritano di aver garantito il medesimo standard di sicurezza di cui godono attualmente, e ciò vale anche per i turisti che soggiornano nel vicino campeggio con annesso ostello . Anche in questo caso l'autorità amministrativa federale sembra essere totalmente confusa al riguardo. Una volta di più il ricorso va accolto.

IV. Effetto sospensivo e misure cautelari

7.

Il TAF conclude, alla luce dell'irricevibilità del ricorso, che non è possibile concedere l'effetto sospensivo. La tesi è speciosa, dal momento che il giudice dell'istruzione non è limitato nel suo margine di manovra a concedere o no l'effetto sospensivo, bensì può adottare anche altre misure cautelari, al fine di conservare lo stato di fatto o tutelare provvisoriamente interessi minacciati (art. 104 LTF).

Vista la particolare urgenza con cui l'autorità federale vuole installare il centro asilanti è necessaria l'**adozione di misure provvisoriale**. Oltretutto il ricorso appare provvisto di esito favorevole a questo stadio. Il danno irreparabile nel caso di non concessione di misure

cautelari è evidente, poiché la Confederazione investirebbe un grande importo in denaro inutilmente. Del resto non consta una prassi del Tribunale federale in materia di approvazione dei piani federali stradali, ferroviari, ecc. di permettere l'edificazione dell'opera prima che la procedura di ricorso sia conclusa. A scampo di equivoci, visto che di recente sull'area della caserma sono già stati tagliati una quindicina di alberi di alto fusto inseriti a PR come alberi protetti (non si sa bene su ordine di chi e a che scopo), e visto che si vorrebbe accelerare l'inizio dei lavori edilizi, conviene munire la provvisoria con la comminatoria penale di cui all'art. 292 CP e delle misure disciplinari secondo l'art. 33 LTF. I ricorrenti sono stati messi a conoscenza del fatto che alcune ditte della regione avrebbero ricevuto mandati per lavori edili nell'ex Caserma di Losone. Proprio per questa ragione si impone una misura conservativa.

V. Conclusioni e spese giudiziarie

8. Spese giudiziarie del TAF

8.1 I ricorrenti dinanzi al TAF circa le spese giudiziarie affermavano: *“È evidente che il diritto di essere sentito dei ricorrenti è stato leso poiché non gli si è data la possibilità di esprimersi nemmeno per via di obiezione (art. 30a PA): in tal caso non possono essere rimosse le spese (sentenza del Tribunale federale 1C_564/2013 del 30 agosto 2013 consid. 2.3). In ogni caso, a norma degli art. 63 cpv. 1 seconda frase PA e 6 lett. b TS-TAF le spese processuali possono essere condonate, segnatamente quando non risulti equo addossare le spese processuali alla parte. Nella fattispecie la conduzione della procedura amministrativa relativa alla Caserma di Losone non è stata delle più brillanti. Inoltre alla luce di una comunicazione più che chiara, il ricorrente per vedersi tutelati i suoi diritti, è stato obbligato a inoltrare ricorso. Se ci fosse stato un modo di agire più trasparente, sicuramente si sarebbero evitate in ogni caso le censure formali. Alla luce di tutto ciò, e del fatto che il ricorrente rinuncia a un'indennità per ripetibili, trattandosi peraltro della prima autorità di ricorso, appare equo prescindere da spese”*.

8.2 Il TAF in maniera apodittica si limita a citare le basi legali per la riscossione di spese per poi concluderne che vanno addossate ai ricorrenti.

8.3 Innanzitutto, a fronte di una richiesta precisa e diffusamente motivata, il TAF avrebbe dovuto esprimersi per quali ragioni si giustificava riscuotere spese. Ne segue che, leso il diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.), il ricorso va accolto anche su questo punto. Il TAF non è nuovo a questo genere di decisioni, che non tiene minimamente conto dell'incertezza procedurale in atto, della totale esclusione dei vicini da ogni procedura e delle informazioni confuse rilasciate dall'autorità federale. Come già riferito da Codesta Corte (sentenza 1C_341/2013 dell'11 settembre 2013 consid. 5), il TAF avrebbe dovuto tenere conto di questa incertezza procedurale. Non solo, l'autorità federale disinteressandosi nell'informazione dei cittadini e nell'esposizione dell'iter procedurale ha contribuito (“bewirkt”; sentenza 2C_:564/2013 dell'11 febbraio 2014 consid. 2.6) ampiamente al ricorso dinanzi TAF. Tenuto conto della recente prassi del Tribunale federale relativa alla decorrenza dei termini in caso di decisioni, i ricorrenti si sono visti costretti ad agire onde non vedere perentorio ogni diritto. Il TAF ha quindi ecceduto manifestamente nel suo potere di apprezzamento non tenendo conto di queste importanti elementi a favore dei ricorrenti. Alla luce di queste considerazioni si giustificava di non riscuotere spese, o per lo meno di fissarle complessivamente in fr. 200.— a sola copertura delle spese di cancelleria (invii postali, stampa, carta, ecc.).

9. Conclusioni

Il ricorso va quindi accolto alla luce del fatto :

- che la comunicazione 7 ottobre 2013, ma al più tardi la lettera 28 ottobre 2013 sono decisioni ex art. 5 PA (punto 3);
- che l'art. 26a LAsi non impedisce ogni protezione giuridica, ma si limita a concentrare nelle mani dell'autorità federale il potere di imperio (punto 4);
- che il TAF non poteva limitarsi a dichiarare il ricorso irricevibile e asserire che l'annuncio ex art. 26 a LAsi non sia impugnabile (diniego di giustizia, diniego della via giudiziaria e applicazione errata del diritto federale; consid. 5).

Qualora invece il Tribunale federale dovesse ritenere che effettivamente non c'è alcuna decisione e che la questione debba essere decisa mediante decisione, può rinviare d'ufficio all'autorità federale la causa per l'emanazione di una decisione (art. 30 cpv. 2 LTF; cfr. sentenza 9C_35/2009).

10. Spese giudiziarie del Tribunale federale

Nell'ipotesi in cui il ricorso fosse accolto non si riscuotono spese (art. 66 cpv. 4 LTF), benché si possa vedere un certo interesse pecuniario della Confederazione. Si ricorda che nel quadro di un ricorso in materia di diritto pubblico un ricorso parzialmente accolto equivale a piena vincita.

Nell'ipotesi in cui il ricorso fosse respinto o dichiarato inammissibile le spese andrebbero a carico dei ricorrenti. Se le circostanze lo giustificano il Tribunale federale può rinunciare a riscuotere spese (art. 66 cpv. 1 LTF). Il Tribunale federale ha già rinunciato a imporre tasse nel caso in cui i ricorrenti abbiano inoltrato ricorso in base all'indicazione dei rimedi di diritto del TAF (sentenze 2C_412/2012 e 2C_450/2012 del 27 marzo 2013 consid. 2). Questo è il caso. A ciò si deve aggiungere che la situazione giuridica è tutt'altro che chiara. Non si sa quale sia la decisione impugnabile, non è chiaro se gli atti impugnati siano già decisioni, d'altro lato i ricorrenti hanno dovuto agire per non vedere decorso il termine di ricorso di 30 giorni, con il "risultato" alla sostanza delle cose, che finora già si afferma che l'installazione non è impugnabile dinanzi a qualsiasi giudice. Alla luce di queste considerazioni si deve tenere in considerazione tutto questo quadro confuso e rinunciare a riscuotere spese o per lo meno applicare spese ridotte che non superino i fr. 300.—. Non sarebbe in alcun modo equo trattare questi ricorrenti alla stregua di qualsiasi ricorrente in materia edilizia.

Per questi motivi,

si chiede all'Alto Tribunale federale

di decretare in via provvisoria

1.

È concesso l'effetto sospensivo al ricorso. È fatto ordine a ogni autorità e persona sotto comminatoria dell'art. 292 CP e della multa disciplinare fino a fr. 5'000.— dell'art. 33 LTF di non procedere ad alcuna opera edilizia, segnatamente ristrutturazione, demolizione, ricostruzione, costruzione di accessori, taglio di piante, ecc.

2.

Il presente decreto è pubblicato nel sito internet www.bger.ch, nel Foglio federale e all'albo comunale di Losone.

di giudicare:

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.

Con ogni ossequio.

Giorgio Ghiringhelli

Allegati :

- A. Sentenza TAF
- B. Busta TAF
- C. Procura
- D. Articolo CdT 17.1.14