

Comune di Milano  
nella persona del legale rappresentante Pro Tempore  
Sindaco Giuseppe Sala

Assessore alla rigenerazione urbana  
Arch. Giancarlo Tancredi

Direttore della Direzione Urbanistica e Responsabile Unico del Procedimento  
Arch. Simona Collarini

[protocollo@postacert.comune.milano.it](mailto:protocollo@postacert.comune.milano.it)

p.c.

A.C. MILAN S.p.a.  
[acmilan@pec.acmilan.com](mailto:acmilan@pec.acmilan.com)

F.C. INTERNAZIONALE MILANO S.p.A.  
[fc\\_internazionale\\_milano\\_spa@pec.inter.it](mailto:fc_internazionale_milano_spa@pec.inter.it)

Commissione Nazionale Dibattito Pubblico  
[cndp@pec.mit.gov.it](mailto:cndp@pec.mit.gov.it)

**Oggetto: Istanza a provvedere perché il Comune di Milano avvii senza indugio la procedura del dibattito pubblico sul procedimento relativo allo Stadio di Milano secondo la disciplina di cui al DPCM 76/2018**

Il Comitato Colibrì costituito a Milano in data 8.06.2021, [REDACTED]  
CF 97897700155, nella persona del suo Presidente e legale rappresentante pro tempore Tommaso Goisis, [REDACTED]  
[REDACTED]

espone quanto segue.

**Premesso che:**

- l'istituto del dibattito pubblico sulle grandi opere di interesse generale è stato introdotto nell'ordinamento italiano dall'art. 22 del Codice dei Contratti pubblici di cui al D.Lgs.



50/2016, quale processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e sulle soluzioni progettuali di opere, progetti o interventi con la finalità di realizzare un'effettiva inclusione democratica "dal basso". Ciò affinché, - così come si legge nelle Linee Guida del procedimento emanate dalla Commissione Nazionale per il dibattito pubblico- "almeno per le opere più importanti per la vita della società, le decisioni non siano più rimesse solo ad una sovrana determinazione dell'Amministrazione, ma risultino il prodotto di un confronto dialettico con gli amministrati".

In tale prospettiva sia la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 235 del 2018, sia il Consiglio di Stato, nel parere n. 855 del 2016, hanno evidenziato che il dibattito pubblico costituisce "uno strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto";

- il DPCM 10 maggio 2018 n. 76 -adottato sulla base dell'articolo 22 comma secondo del D.lgs. 50/2016 ed entrato in vigore il 24 agosto 2018- individua modalità, tipologie e soglie dimensionali delle opere da sottoporre al dibattito pubblico.

In particolare l'art. 3 del citato DPCM dispone che per le opere elencate nell'Allegato 1 del suddetto regolamento l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore hanno l'obbligo di dare avvio alla procedura del dibattito pubblico.

Al di sotto della soglia dimensionale indicata ma entro i due terzi della medesima, è previsto che il dibattito pubblico venga avviato dietro richiesta qualificata di determinati soggetti e in ogni caso al di là delle dimensioni dell'opera viene fatta salva la facoltà della pubblica amministrazione procedente di indire il dibattito pubblico su propria iniziativa qualora ne ravvisi l'opportunità.

Ne deriva che in base all'impianto normativo si prevedono delle ipotesi obbligatorie di dibattito pubblico, delle ipotesi che richiedono per l'avvio del procedimento una richiesta qualificata da parte di determinati soggetti e infine delle ipotesi facoltative a discrezione dell'amministrazione procedente (oltre che dei casi in cui l'avvio del dibattito pubblico è escluso tout court ex lege);

- lo strumento del dibattito pubblico è stato inoltre di recente potenziato e rafforzato nell'ambito delle disposizioni connesse al Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e pare allo stato configurarsi come uno strumento di portata generale volto ad assicurare la più ampia condivisione da parte della collettività rispetto alle opere da realizzare di più rilevante impatto. Il decreto-legge sulla Governance del PNRR convertito in legge dalla l. 108/2021 ha difatti di molto ampliato la platea delle opere per le quali il dibattito pubblico è obbligatorio con ciò rendendo manifesto un apprezzamento del legislatore verso tale istituto;

#### **Rilevato che:**

- il dibattito pubblico a norma dell'art. 5 del DPCM 76/2018 deve svolgersi nelle fasi iniziali di elaborazione del progetto di un'opera o di un intervento, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali; rispetto alla procedura prevista si dispone che la pubblica amministrazione procedente nomini un coordinatore del dibattito pubblico (art. 6 DPCM 76/2018) e pubblichi un dossier del progetto illustrante "l'opportunità dell'intervento e le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici" (art. 7 DPCM 76/2018);
- il dibattito pubblico, organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento, consiste in incontri di

informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni (art. 8 DPCM 76/2018);

- a conclusione del procedimento, il coordinatore del dibattito pubblico presenta all'amministrazione una relazione conclusiva sull'andamento dell'intero processo (art. 9 DPCM 76/2018) e la medesima amministrazione valuterà i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico redigendo un proprio dossier conclusivo in cui verrà evidenziata la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte" (art. 7 DPCM 76/2018); gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte "sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico" (art. 22, comma 4, D.lgs. 50/2016);
- l'art. 4 del DPCM 76/2018 attribuisce un ruolo di supervisione e di coordinamento alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico. In particolare la Commissione Nazionale istituita con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti n. 627 del 30.12.2020 monitora il corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico e il rispetto della partecipazione del pubblico, nonché la necessaria informazione durante la procedura e propone raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del dibattito pubblico;

#### **Rilevato che:**

- quanto all'ambito di applicazione, il DPCM 76/2018 si applica "alle opere di cui all'Allegato 1 per le quali il provvedimento, o la determina a contrarre, dell'affidamento dell'incarico di redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica è stato adottato successivamente alla data della sua entrata in vigore", ossia successivamente al **24 agosto 2018** (art. 10 DPCM 76/2018);
- tra le opere elencate dall'Allegato 1 del DPCM 76/2018 per le quali è obbligatorio l'avvio del dibattito pubblico si menzionano le infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico "che comportano investimenti complessivi superiori a 300 milioni";

#### **Considerato che:**

- in data 10 luglio 2019 (PG 0308068/2019) le società A.C. MILAN S.p.a. e F.C. INTERNAZIONALE MILANO S.p.A., in qualità di promotrici già concessionarie e società sportive utilizzatrici dell'impianto "Giuseppe Meazza", hanno congiuntamente presentato all'Amministrazione Comunale una proposta ai sensi dell'articolo 1, comma 304, lettera A della legge 27 dicembre 2013 n. 147, consistente in uno studio di fattibilità per la realizzazione di un nuovo complesso sportivo multifunzionale a San Siro;
- a seguito del deposito del progetto, in data 18.07.2019 il Comune di Milano ha nominato l'Arch. Giancarlo Tancredi quale responsabile unico del procedimento ai sensi dell'art. 31 del Codice dei Contratti Pubblici;
- a seguito di conferenza di servizi preliminare, la Giunta comunale con **deliberazione in data 8.11.2019 n. 1905** lo studio di fattibilità dello Stadio di Milano presentato dalle suddette società sportive è stato dichiarato di interesse pubblico con condizioni e prescrizioni;
- la suddetta delibera ha dato atto di stimare l'investimento economico del piano relativo al progetto Stadio di Milano nella somma complessiva di 1,2 miliardi di Euro e ha stabilito alcune precise condizioni per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto, invitando

quindi le società sportive proponenti a procedere ad un aggiornamento dello studio di fattibilità - da sottoporre a successiva approvazione della Giunta Comunale - che tenesse conto delle risultanze dell'istruttoria sin ad allora condotta, quali emerse in particolare in sede di Conferenza dei Servizi e come meglio dettagliate nella Relazione Istruttoria allegata alla delibera, nonché di tutte le altre richieste/condizioni formulate dal Consiglio Comunale”;

- in data 6 novembre 2020 le società A.C. MILAN S.p.A. e F.C. INTERNAZIONALE MILANO S.p.A. hanno congiuntamente presentato all'Amministrazione Comunale una serie di elaborati progettuali finalizzati all'aggiornamento dello studio di fattibilità dello Stadio di Milano;
- a seguito delle integrazioni, la Giunta comunale con **deliberazione in data 5 novembre 2021 n. 1379** ha confermato – sempre con condizioni e prescrizioni - l'interesse pubblico dello studio di fattibilità dello Stadio di Milano;
- sulla base dello studio di fattibilità e della predetta dichiarazione di interesse pubblico, i promotori dovranno redigere il progetto definitivo;

Tutto ciò premesso, si espone quanto segue.

1. Sia in base al criterio tipologico (lo Stadio di Milano rientra nella tipologia di cui all'All. 1 DPCM 76/2018 che menziona espressamente le infrastrutture ad uso sportivo), sia alla luce degli investimenti previsti (1,2 miliardi di Euro secondo la stima di cui alla deliberazione della Giunta del Comune di Milano 8.11.2019 n. 1905), sia infine alla stregua del criterio temporale (le società sportive promotrici hanno presentato lo Studio di Fattibilità tecnico economica sulla cui base il Comune di Milano ha dato formale avvio al procedimento successivamente alla entrata in vigore del DPCM 76/2018), **le decisioni relative al nuovo Stadio di Milano rientrano appieno nell'ambito di applicazione obbligatoria del procedimento del dibattito pubblico** ai sensi del combinato disposto dell'art. 3 e dell'All. 1 del DPCM 76/2018. Tale valutazione vale sia per la deliberazione n. 1905/2019 (adottata dopo l'entrata in vigore del DPCM 76/2018) che per la deliberazione n. 1379/2021 (quando il regime del dibattito pubblico era ormai a pieno regime con l'attivazione della Commissione nazionale).
2. L'applicazione del dibattito pubblico alla realizzazione dello Stadio di Milano costituisce quindi un obbligo per l'Amministrazione Comunale, rispetto al quale non e' possibile riscontrare alcuna deroga di legge.
3. L'obbligo di rispettare le norme procedurali in materia di opere pubbliche non viene meno per il fatto che il procedimento si fondi sull'iniziativa e sugli adempimenti di soggetti privati. Come rilevato più volte dalla giurisprudenza (a partire dalla nota sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in data 12 luglio 2001 nel caso C 399/98 sull'attività del Comune di Milano), la circostanza che l'opera sia realizzata a cura e spese del privato non toglie, infatti, che si tratti di opera pubblica e che sussista il cogente interesse della pubblica amministrazione alla sua corretta realizzazione (in merito anche la delibera ANAC n. 763 del 16 luglio 2016). Lo stesso articolo 1 del Codice dei Contratti Pubblici chiarisce il proprio ambito di applicazione ai “lavori pubblici da realizzarsi da parte dei soggetti privati”, e tale norma non può intendersi limitata alle sole fasi di selezione dell'esecutore dei lavori, ma certamente deve estendersi alla fase ben più rilevante e presupposta della valutazione della sussistenza dell'interesse pubblico. Era quindi obbligo del Comune dare avvio al dibattito pubblico previsto dalla normativa sui contratti pubblici, utilizzando gli

usuali strumenti di gestione del procedimento amministrativo, di cui alla legge 241/1990, per assicurare il rispetto delle tempistiche di legge, contemperando interesse pubblico e aspettative dei privati;

4. Trattandosi di un obbligo incombente sulla pubblica amministrazione aggiudicatrice in forza di legge, per dare avvio alla procedura di dibattito pubblico non occorre pertanto una richiesta qualificata da parte di determinati soggetti, essendovi il Comune già tenuto *ex lege*. Un'eventuale richiesta in tal senso - quale la presente - costituisce semplicemente un impulso all'Amministrazione perché ottemperi a un obbligo di legge preesistente a suo carico.
5. A fronte del prevalere della normativa nazionale secondo i principi della gerarchia delle fonti, a nulla rilevano peraltro le diverse previsioni contenute nel Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare del Comune di Milano (adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 2016 e modificato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 73/2021), il quale prevede solo ipotesi facoltative di dibattito pubblico a discrezione dell'Amministrazione Comunale ovvero richiede per l'avvio della procedura l'istanza di cinquemila cittadini o la richiesta di 6 Consigli di Municipio.
6. Non può nemmeno validamente affermarsi che il D.Lgs. n. 38/2021 recante "misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi" non prevedendo espressamente lo strumento del dibattito pubblico nella trattazione del procedimento amministrativo dedicato agli stadi avrebbe derogato a tale disciplina. Pare invece molto più logico e coerente con lo spirito del legislatore (oltre che rispondente al brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*) affermarsi che, se davvero vi fosse stata un'intenzione del legislatore di derogare a quello che sembra ormai configurarsi come un istituto di carattere generale, vi sarebbe stata una previsione espressa in tale senso. Questo a maggior ragione a fronte di un'evidente tendenza normativa a favore dell'espansione del dibattito pubblico, come risulta dai recenti interventi normativi contenuti nella legislazione connessa al PNRR.  
Peraltro al riguardo occorre infine osservare che l'entrata in vigore del citato d. lgs. n. 38/2021 (3 aprile 2021) è ben posteriore all'avvio del procedimento sullo Stadio di Milano da parte del Comune che quindi rimane disciplinato dalla normativa precedente (commi 304 e 305 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147).
7. Ai sensi del DPCM 76/2018 il Comune avrebbe dovuto dare avvio al dibattito pubblico in fase di progettazione preliminare e non di progettazione definitiva. L'art 5 del suddetto DPCM 76/2018 indica quale momento procedimentale in cui indire il dibattito pubblico "le fasi iniziali di elaborazione di un progetto di un'opera o di un intervento, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali". A rigore quindi il Comune avrebbe dovuto dare avvio al dibattito pubblico a seguito della presentazione del primo studio di fattibilità del luglio 2019 e nell'ambito della fase di valutazione dell'interesse pubblico di tale ipotesi progettuale. E certamente avrebbe dovuto provvedere ad avviare il dibattito pubblico prima di dichiararlo di interesse pubblico con la delibera n. 1379/2021. Il Comune risulta quindi inadempiente rispetto a una precisa prescrizione di legge a suo carico.
8. Ne discende che la delibera della Giunta Comunale num. 1379/2021 risulta viziata per

violazione di legge, atteso che l'adempimento del dibattito pubblico si configura come un obbligo procedimentale che condiziona la legittimità dell'atto.

9. Per sanare tale vizio procedimentale è quantomeno necessario che il Comune provveda senza indugio a dare avvio al procedimento del dibattito pubblico in base alle prescrizioni di cui al DPCM 76/2018, e ciò al fine di dare attuazione al comma 4 dell'articolo 22, ossia far sì che **gli “esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo** e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico”. E' presumibile che A.C. MILAN S.p.A. e F.C. INTERNAZIONALE MILANO S.p.A. stiano attivandosi per predisporre il progetto definitivo, sicché un pronto intervento dell'Amministrazione eviterebbe l'insorgere di affidamenti immotivati che potrebbero complicare ulteriormente il procedimento.
10. Con il presente atto il Comitato scrivente chiede pertanto formalmente all'Amministrazione di dare avvio alla procedura del dibattito pubblico.
11. Il Comitato scrivente svolge la presente istanza facendosi portavoce dell'interesse della cittadinanza milanese alla partecipazione al dibattito pubblico sullo Stadio di Milano, atteso che proprio “la raccolta, l'aggregazione e la valorizzazione di risorse necessarie per realizzare campagne e iniziative di mobilitazione politica legate alla partecipazione attiva dei cittadini e della cittadine alla vita pubblica” risultano essere i fini costitutivi del Comitato (cfr. art. 2 Statuto Comitato Colibrì).

Alla luce di tutte le considerazioni svolte il Comitato Colibrì come in epigrafe identificato

fa istanza formale

al Comune di Milano perché avvii senza indugio la procedura del dibattito pubblico sul procedimento relativo allo Stadio di Milano secondo la disciplina di cui al DPCM 76/2018 e

comunica

che in caso di inerzia dell'amministrazione comunale nel termine di 30 giorni dal ricevimento della presente istanza valuterà se adire le opportune sedi giudiziarie avverso il mancato esercizio dell'obbligo di provvedere.

Si allega:

- copia atto costitutivo e statuto del Comitato Colibrì;
- copia documento di identità del legale rappresentante

Milano, 1 dicembre 2021

Il Presidente del Comitato Colibrì  
Tommaso Goisis

