



IL COLLEGIO DEI GARANTI DEL COMUNE DI MILANO

Composto da:

- Avv. Paola Giulia Belloli – Presidente,
- Avv. Marco Luigi di Tolle
- Prof. Edoardo Raffiotta

ha emesso la seguente

DECISIONE

Svolgimento del procedimento

- Il 9 febbraio 2022 il Comitato promotore depositava le seguenti due proposte di *referendum*, propositivo e abrogativo, corredate dal necessario numero di firme previste dal Regolamento:
 - a) (propositivo) *“Volete voi che il Comune di Milano DELIBERI: - di salvaguardare lo Stadio Meazza nella sua attuale funzione, senza procedere all'edificazione di un nuovo impianto sportivo con la medesima funzione, nell'area di San Siro; - di avviare un concorso internazionale per la raccolta di idee progettuali di riqualificazione dell'attuale stadio, che abbia fra i suoi obiettivi anche la tutela delle aree di verdi profondi esistenti in prossimità dell'attuale Stadio Meazza; - di elaborare un piano generale d'area "San Siro", che integri i progetti di riqualificazione dello Stadio Meazza con quelli di rigenerazione dell'intero quartiere, che abbia finalità sociali e sia improntato alla sostenibilità ambientale e al consumo di suolo zero; - di coinvolgere la cittadinanza, attraverso gli strumenti di informazione e partecipazione previsti dalla normativa nazionale e comunale, nel corso di tutto il procedimento amministrativo; - di revocare ogni atto incompatibile con gli obiettivi e i contenuti indicati?”;*
 - b) (abrogativo) *“Volete voi che sia abrogata la Deliberazione della*



Giunta comunale di Milano n. 1379 del 05 novembre 2021 avente a oggetto «Proposta di cui all'articolo 1, comma 304, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, come modificato dall'art. 62 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017 n. 96, relativa allo "Stadio di Milano"> pervenuta in data 10 luglio 2019 già dichiarata – con condizioni e prescrizioni - di pubblico interesse con deliberazione GC 08/11/2019 n. 1905. Conferma della dichiarazione di pubblico interesse - con condizioni - in relazione ai contenuti degli elaborati progettuali inoltrati in data 6 novembre 2020»?».

- Il 23 giugno 2022 pervenivano a questo Collegio tre verifiche di fattibilità tecnica e contabile delle proposte referendarie, previste dall'articolo 28 del Regolamento, elaborate dalle *Direzioni: del Bilancio e Partecipate; del Lavoro Giovani e Sport; della Rigenerazione Urbana*, che non avevano esito positivo.
- Sulla base delle suddette verifiche, visto l'art. 29, comma 1, lett. d) del Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare, il Collegio dei Garanti (in diversa composizione) dichiarava l'inammissibilità di entrambe le richieste referendarie presentate dal *Comitato promotore Referendum x San Siro*.
- Il Comitato Referendario ricorreva contro la suddetta decisione al Tribunale civile di Milano, con ricorso ex art. 702 bis c.p.c., convenendo in giudizio il Comune di Milano e il Collegio dei Garanti. Il giudizio veniva rubricato al n. 31602/22 di R.G..
- Si costituiva in giudizio il solo Comune di Milano e non anche questo Collegio.
- Il Tribunale definiva il suddetto procedimento con ordinanza con la quale



dichiarava l'illegittimità della decisione del Collegio dei Garanti per la lesione del diritto soggettivo del Comitato Referendario a una effettiva partecipazione, sulla base dell'assunto che il provvedimento fosse stato preso senza aver messo a conoscenza il Comitato di alcuni documenti e per non avergli consentito di interloquire adeguatamente dopo aver acquisito altri documenti.

- Preso atto dell'ordinanza del Tribunale di Milano, il Collegio dei Garanti, nella sua nuova composizione, essendo decaduti i suoi precedenti membri, teneva un incontro il 29.5.23 coi rappresentanti del *Comitato Promotore per il referendum x San Siro*, che avranno modo di illustrare ulteriormente le proprie tesi.
- Successivamente uno dei membri del Collegio dei Garanti rassegnava le dimissioni, così il Comune avviava la procedura per la nomina di un nuovo membro.
- Nel frattempo, in data 7.8.2023 il Ministero della Cultura – Segretariato Regionale per la Lombardia, su richiesta del 19.5.2023 del Comune di Milano di valutazione anticipata dell'interesse culturale ex art. 12 D.Lgs. 42/2004, rendeva noto che la Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Lombardia aveva espresso all'unanimità parere positivo di sussistenza dell'interesse culturale per il secondo anello dello stadio Meazza, in vista di futura verifica ex art. 12 D.Lgs. 42/2004 (all'avveramento del requisito di vetustà ultra settantennale), avallando quindi la proposta della competente Soprintendenza Archivistica e Bibliografica per la Lombardia.
- La stessa Soprintendenza Archivistica peraltro ha dichiarato “*archivio pubblico esposto*” la parte della Tribuna Ovest dello stadio che reca targhe/epigrafi che documentano i successi nazionali e internazionali di



Inter e Milan, e dunque meritevole della tutela prevista dall'art. 10, comma 2, lettera b) del già richiamato D. Lgs. 42/2004.

- Successivamente il Consiglio comunale di Milano eleggeva il nuovo membro del Collegio dei Garanti, il Prof. Edoardo Raffiotta, in sostituzione del membro dimissionario, ricostituendo così la piena collegialità di questo organismo.

Tutto ciò premesso, il Collegio dei Garanti assume la seguente decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

In ordine alla proposta di **referendum abrogativo**, il Collegio osserva quanto segue.

La delibera di G.C. n° 1379 del 5 novembre 2021 conferma con prescrizioni la dichiarazione di pubblico interesse ex articolo 1, comma 304, lettera a), ultimo periodo della legge 27 dicembre 2013 n° 147, già approvata con atto di G.C.n° 1905 del 8 novembre 2019 rispetto a una precedente proposta progettuale sullo “Stadio Meazza” (10 luglio 2019). La conferma si è resa necessaria in quanto è intervenuto un adeguamento alle predette prescrizioni tramite gli *elaborati progettuali inoltrati il 6 novembre 2020*.

Tuttavia la successiva delibera di G.C. n. 1296 del 20 settembre 2022, ha poi promosso un dibattito pubblico sul progetto dello “Stadio Meazza”, conclusosi con un “Dossier Conclusivo” sul quale il Comune si è espresso con la delibera di G.C. n° 28 del 19 gennaio 2023 e la successiva determina Dirigenziale n° 297 del 20 gennaio 2023. Questi due provvedimenti hanno chiesto a loro volta altre integrazioni e modifiche, rispetto alle quali alla data odierna non risulta ancora l'adesione delle squadre di calcio proponenti.

Considera inoltre il Collegio che il procedimento amministrativo in questione è iniziato sotto la normativa ex articolo 1, comma 304 e 305 della legge n.



147/2013, poi modificata dall' articolo 62, comma 5 ter del decreto legge n. 50/2017 convertito con modificazioni, dalla legge n. 96/2017. Ma detta norma è stata in seguito abrogata dall'articolo 12, comma 1, lettera d) del decreto legislativo n. 38/2021, il cui articolo 12 bis, inserito dall'articolo 30, comma 9, del decreto legge n. 41/2022 convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, ha specificato che *le disposizioni recate dal presente decreto si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2023.*

Ciò premesso, la decisione sul quesito referendario abrogativo necessariamente deve tener conto in via preliminare di queste due circostanze, l'una fattuale e l'altra giuridica, in quanto:

- si è di fronte ad un procedimento amministrativo *a formazione progressiva*: l'attivazione dei progetti considerati consegue alla loro approvazione comunale, alla quale l'ente territoriale perviene dopo aver svolto una complessa istruttoria con molteplici atti amministrativi interni o endoprocedimentali, uno dei quali è, appunto, la *dichiarazione di pubblico interesse*. Ma, allora, il progetto di cui alla deliberazione di Giunta Comunale n° 1379 del 5 novembre 2021 non potrà né dovrà più esser sottoposto all'approvazione finale da parte del Comune, in quanto la volontà amministrativa espressa nella delibera di Giunta Comunale n° 28 del 19 gennaio 2023 è esplicita e inequivocabile nel richiedere tante e tali modifiche e integrazioni da comportare l'abbandono definitivo delle soluzioni progettuali precedenti.

In sostanza, quanto deliberato nel 2023 già di per sé elide la dichiarazione di pubblico interesse disposta dal precedente atto n° 1379/2021 attraverso un *provvedimento amministrativo implicito* (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 15/03/2023, n.658 e Consiglio di



Stato sez. VI, 2/11/2020, n.6732).

Pertanto il Collegio deve innanzitutto prender atto che la citata abrogazione *implicita* ha effetti caducativi sulla proposta referendaria abrogativa, ai sensi dall'articolo 12, comma 4, primo periodo, dello Statuto comunale vigente: *Il referendum non ha luogo quando l'atto cui si riferisce la proposta sia stato annullato o revocato totalmente oppure quando la proposta sia stata accolta con apposita deliberazione del Consiglio o della Giunta.*

- inoltre, per effetto dello *jus superveniens* costituito dagli articoli 12 e 12 bis del decreto legislativo n° 38/2021, si è creata un'ulteriore preclusione al perfezionamento del procedimento amministrativo di cui alla delibera n° 1379/2021.

Infatti, stante la divergenza tra il procedimento amministrativo delineato dall'articolo 1, comma 304 della legge n° 147/2013 e quello regolato dall'articolo 4 del decreto legislativo n° 38/2021 è inconfigurabile che il Comune possa ulteriormente istruire e completare la pratica di cui alla delibera n° 1379/2021 sulla base della dichiarazione di pubblico interesse ivi espressa ed in applicazione del principio *tempus regit actum* (T.A.R. Piemonte, Torino, sez. II, 31/07/2008, n. 1812 - T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 14/10/2013, n. 4590).

Il Collegio, per quanto sopra, si convince che non persiste più, nell'attualità, l'oggetto sostanziale del referendum abrogativo, pur continuando ad esistere, ma solo sul piano formale, un atto amministrativo in astratto idoneo al processo partecipativo popolare. In questa prospettiva, quindi, la proposta referendaria riguardante la delibera n° 1379/2021 si rivela inammissibile per difetto di



ragionevolezza, elemento che l'elaborazione della giurisprudenza riconosce essere un requisito ineludibile per il via libera alla partecipazione popolare (TAR Toscana, Firenze, Sez. II nella sentenza 21 febbraio 2008, n. 181). Non avrebbe infatti senso alcuno, a fronte della complessità amministrativa e degli elevati costi pubblici necessari al referendum, darvi corso in assenza di un perdurante interesse concreto ed attuale, consistente nella idoneità effettiva del risultato referendario di incidere sulle politiche comunali.

Si deve aggiungere, per completezza, che l'oggetto della proposta referendaria, ove pur anche persistesse nell'attualità, coinvolgerebbe visibilmente molteplici concorrenti profili materiali (es.: opere d'interesse collettivo, governo del territorio), almeno in parte non riconducibili *alle materie di esclusiva competenza locale*, in cui l'articolo 8, comma 5 del TUEL n° 267/2000 racchiude l'ammissibilità dei *referendum* comunali.

In ordine poi alla proposta di **referendum propositivo**, il Collegio ritiene che:

1. la anticipazione di valutazione positiva di sussistenza dell'interesse culturale per il secondo anello dello stadio di San Siro in vista della futura verifica (all'avveramento del requisito di vetustà ultrasettantennale) ex art. 12 D.Lgs. 42/2004, espressa dalla Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale della Lombardia e la declaratoria di *archivio esposto pubblico* della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica per la Lombardia della *tribuna ovest* dello stadio per le targhe/epigrafi che documentano i successi nazionali e internazionali di Inter e Milan (tutelato *ex lege* ai sensi dell'art. 10, comma 2, lettera b) del D.Lgs. 42/2004 - abbiano fatto venir meno il presupposto principale del *referendum*, cioè la salvaguardia dello Stadio Meazza rispetto



al progetto del suo abbattimento. Pertanto allo stato non risulta sussistente un interesse del Comitato referendario che legittimi l'ammissione delle richieste referendarie. Non avrebbe senso, a fronte della complessità amministrativa e degli elevati costi pubblici necessari allo svolgimento del referendum, darvi corso in assenza di un perdurante interesse concreto ed attuale.

2. In secondo luogo, questo Collegio ritiene ancora sussistenti le ragioni che hanno portato a dichiarare l'inammissibilità del quesito referendario sulla base delle verifiche di fattibilità tecnica e contabile previste dall'art. 28 del Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare e dell'art. 29, comma 1, lettera d) dello stesso Regolamento, anche malgrado le osservazioni del Tribunale di Milano, nell'ordinanza richiamata in narrativa. Infatti, le verifiche di fattibilità tecnica e contabile non possano interpretarsi in modo positivo, nemmeno alla luce dell'osservazione del Tribunale secondo cui la decisione del Collegio dei Garanti non può essere del tutto vincolata alle verifiche negative di fattibilità tecnica e contabile, non dovendo il Collegio limitarsi a ratificare le mere conclusioni delle Direzioni comunali, disponendo di *"un potere di valutazione che assume un margine di discrezionalità valutativa"* (ordinanza p. 4). Si legge nell'ordinanza che la Direzione Rigenerazione Urbana avrebbe svolto *"osservazioni di opportunità ... che non sono direttamente riconducibili al giudizio sulla fattibilità, ma ai rapporti con le società calcistiche, che hanno presentato una diversa proposta"* (ord. p. 5).

Questo Collegio, pur consapevole del proprio potere discrezionale, nonostante la lettura critica di tutti i passaggi (non sempre perfettamente coerenti) delle valutazioni tecniche, ritiene di non poter attribuire loro un significato che non sia negativo e che anche *"le osservazioni di opportunità"*, come le definisce il giudice ordinario, indichino criticità con ricadute negative



sul bilancio comunale che non possano essere trascurate. Secondo la Direzione Rigenerazione Urbana, infatti, l'eventuale ristrutturazione dello stadio Meazza ridurrebbe significativamente la capienza dello stadio durante il corso dei lavori (previsti in circa 6 anni). In caso, poi, di costruzione di un nuovo impianto, prosegue, l'Ufficio, tutti i costi di realizzazione (compresi quelli per le funzioni urbane accessorie, spazi e strutture pubbliche e di uso pubblico) sarebbero interamente a carico dei proponenti privati (Milan e Inter, n.d.r.) senza necessità di finanziamento da parte del Comune, mentre l'opzione di mantenere e ristrutturare lo Stadio Meazza comporterebbe la necessità di reperire finanziamenti pubblici, considerato che le squadre attuali concessionarie, come indicato nello studio di fattibilità del progetto, ritengono la realizzazione di una nuova struttura di livello internazionale l'unico scenario possibile. Inoltre, prosegue l'Ufficio, un impianto così vetusto, anche se ristrutturato, non potrebbe garantire prestazioni equivalenti a quelle di un impianto di nuova generazione.

Lo stesso vale per il parere della **Direzione Lavoro Giovani e Sport**, secondo cui il Comune di Milano non potrebbe sostenere gli alti costi di utilizzo e mantenimento (circa 5 milioni annui solo di gestione straordinaria) di uno stadio di grande capienza come il Meazza senza che vi partecipino importanti soggetti privati come le squadre di Milan e Inter e appare altamente improbabile che altri soggetti privati possano avere la capacità economica per gestire quel tipo di struttura. Pertanto, sostiene l'Ufficio, l'eventuale accoglimento dei quesiti referendari, in assenza di soggetti privati in grado di assumere gli alti costi di manutenzione dell'impianto, comporterebbe necessariamente la gestione diretta del Comune, con costi che impatterebbero in modo molto negativo sul suo bilancio.

Questo Collegio, dunque, anche dopo un esame critico, non ritiene di



poter interpretare in altro modo se non negativo le due valutazioni tecniche rese dagli uffici comunali, con la conseguenza che la richiesta referendaria trova ancora l'ostacolo dell'art. 29, comma 1, lettera d) del Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare.

P.Q.M.

Il Collegio dei Garanti,

dichiara inammissibili entrambe le richieste referendarie presentate dal *Comitato promotore Referendum x San Siro*.

Ai sensi dell'art. 29, comma 4 del Regolamento, dispone la trasmissione della presente decisione all'Ufficio competente in materia di partecipazione affinché ne curi la comunicazione e la pubblicazione nei termini previsti dal Regolamento.

Così deciso in Milano il 21 dicembre 2023

Il Collegio dei Garanti

Paola Belloli (Presidente)

Marco Luigi di Tolle

Edoardo Raffiotta



Sottoscritto digitalmente ai sensi del d.lgs. n. 82/2005 e del DPR n. 445/2000 e rispettive norme collegate.

Firmato digitalmente da: Edoardo Carlo Raffiotta

Organizzazione:

BICOCCAMILANO/12621570154

Data: 27/12/2023 11:59:50