

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

MILANO RICORSO

A valere anche come motivi aggiunti del ricorso RG n. 61/2022

dell'ASSOCIAZIONE GRUPPO VERDE SAN SIRO in persona della propria Presidente *pro tempore* e inoltre dei signori tutti rappresentati e difesi, come da mandati in calce al presente atto, dagli avvocati Stefano Nespor, Federico Boezio, e Valeria Sergi, elettivamente domiciliati presso il loro Studio in Milano, Via Cadore n. 36 (Ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 104/2010, si chiede che le comunicazioni riguardanti il presente giudizio siano inviate al numero di fax 02.54101742, ovvero ai seguenti indirizzi stefano.nespor@milano.pecavvocati.it; federico.boezio@milano.pecavvocati.it; valeriafilomena.sergi@milano.pecavvocati.it

contro

il **COMUNE DI MILANO**, (C.F. 01199250158) in persona del Sindaco *pro tempore* (d'ora in poi anche solo "Comune");

AGENZIA DELLE ENTRATE, in persona del Direttore *pro tempore*, domiciliata ex lege presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano

e nei confronti di

F.C. INTERNAZIONALE MILANO S.P.A. (C.F.80066310154), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Milano, Viale della Liberazione 16/18e

A.C. MILAN S.P.A. (C.F. 01073200154), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Milano, Via Aldo Rossi 8 (d'ora in poi anche solo "le Proponenti")

per l'annullamento

della Delibera della Giunta comunale n. 324 del 18/03/2025 "*Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività conseguenti alla proposta per l'acquisto del Compendio immobiliare 'Ambito GFU San Siro' comprensivo dello Stadio 'Giuseppe Meazza' congiuntamente presentata, ai sensi dell'art. 4, comma 13, del D. Lgs. 28febbraio 2021, n. 38, in data 11 marzo 2025 dalle società*

F.C. Internazionale Milano S.p.A. e A.C. Milan S.p.A."(**doc.1**).

Degli atti connessi presupposti e consequenziali, ivi compresi:

l'Avviso Pubblico per la Raccolta di manifestazioni di interesse relative al Compendio immobiliare della Grande Funzione Urbana (Gfu) "San Siro", comprensivo dello stadio Giuseppe Meazza pubblicato il 24 marzo 2025 (**doc. 2**)

la nota di convocazione del Sindaco del 25 marzo 2025 di convocazione della Conferenza di servizi (**doc. 3**).

PREMESSA

LA GFU SAN SIRO

La superficie complessiva dell'area di proprietà comunale denominata "GFU San Siro" è di circa 281.000mq, di cui:

- 39.000 mq interessati dal sedime dell'attuale stadio,
- 27.000 mq utilizzati quale area di pertinenza dell'impianto, delimitati dalla recinzione e dai varchi di accesso alla struttura,
- 163.000 mq esterni alla recinzione e costituenti l'area di afflusso e deflusso delle tifoserie, incluso il capolinea della linea tranviaria,
- 50.500 mq sistemati a verde pubblico,
- 1.100mq interessati dalla stazione San Siro della Linea Metropolitana 5.

I RICORRENTI

L'Associazione Gruppo Verde San Siro, costituita con atto del Notaio Adriano Fiore il 18 marzo 1985 (**doc.4**) con sede in via Tesio7 è la più antica associazione di cittadini di Milano per la tutela dell'ambiente. Essa si propone lo scopo di *"a) segnalare e combattere gli abusi, da qualunque parte essi provengano, in materia urbanistica e di degrado ambientale; b) proporre soluzioni alternative consone a garantire la vivibilità della zona con qualsiasi iniziativa ritenuta opportuna..."* (art.2).

Dalla data della costituzione, l'Associazione ha ottenuto numerosi risultati, tra i quali: l'apposizione di un vincolo monumentale alle Scuderie De Montel sottraendole così a progetti di trasformazione edilizia; la rinuncia del Comune alla realizzazione di una metropolitana sopraelevata tra le abitazioni prossime allo Stadio; l'annullamento da parte del TAR del progetto di costruzione di un Palasport accanto allo stadio (denominato dai residenti Alcatraz), il primo tentativo di speculazione edilizia sull'area oggetto del presente intervento; congiuntamente con Italia Nostra l'apposizione del vincolo all'ippodromo del galoppo San Siro; il blocco della costruzione di un albergo in via Patroclo.

(nomi e vie dei firmatari) Tutti i ricorrenti sono direttamente colpiti dalle opere che le società si propongono di realizzare. I residenti dalle conseguenze ambientali (inquinamento atmosferico e acustico, traffico) e urbanistiche dei lavori di demolizione dello Stadio e dalle conseguenze del trasporto dei detriti e dei rifiuti, attività che si protrarranno per molti mesi e, inoltre, dai lavori di costruzione del nuovo stadio. Se proprietari, si troveranno inoltre con immobili il cui valore sarà consistentemente ridotto, quantomeno per molti anni.

GLI ANTEFATTI

1. LUGLIO 2000 : LA CONCESSIONE DELLO STADIO GIUSEPPE MEAZZA

Tra il Comune di Milano, proprietario dello Stadio Giuseppe Meazza, e le società A.C. Milan S.p.A. e F.C. Internazionale è stipulata una concessione di uso e Gestione dello stadio per la durata di trent'anni, fino al 30 giugno 2030 a fronte di un canone di euro 10.399.271,72.

La società M-I Stadio Srl che gestisce l'impianto, nell'anno 2024 ha indicato in bilancio ricavi di 36,2 milioni di euro legati ai servizi offerti in occasione di partite e concerti (bar, spazi commerciali, museo, parcheggi).

2. LUGLIO 2019: LA PROPOSTA DELLE SOCIETÀ Milan A.C. S.p.A. e Internazionale F.C. S.p.A.,

Le due Società concessionarie hanno presentato una Proposta consistente in uno Studio di Fattibilità *"ai sensi dell'art.1, comma 304, lett. a) della L.147/2013 (...) per la realizzazione di un nuovo complesso sportivo multifunzionale nell'area del Quartiere San Siro dove è ubicato l'attuale Stadio"*.

Lo Studio di Fattibilità ha riguardato un'area di proprietà comunale - Grande Funzione Urbana GFU San Siro - all'interno della quale ricade lo Stadio Meazza.

La Proposta ha previsto la demolizione dello stadio attuale e la realizzazione nell'area della GFU di un nuovo impianto sportivo e di altre funzioni urbane (commerciali, per l'entertainment, uffici, ricettive e altri servizi).

Sotto il profilo urbanistico la proposta comportava Variante al PGT 2012 come al PGT vigente, prevedendo un indice di edificabilità territoriale pari a 0,63 mq/mq.

Sotto il profilo economico la proposta prevedeva il conferimento delle aree da parte del Comune *"in diritto di superficie per 90 anni e corresponsione di un canone annuo, a partire dal 33esimo anno pari mediamente a circa 5,31 milioni di euro, per totali 478 milioni di euro"*.

3. OTTOBRE 2019: La Conferenza di servizi e il provvedimento n.4934 del 21/10/2019

Come previsto dall'art.1 comma 304 lettera a) della L.147 del 27.12.2013, la Conferenza di servizi preliminare - con la partecipazione di tutte le direzioni del Comune, degli organi e degli enti interessati dall'intervento - ha esaminato la proposta, osservando che essa *"(...) è imperniata sostanzialmente su tre cardini, vale a dire:*

- a) La realizzazione di un nuovo stadio;*
- b) La realizzazione di un nuovo quartiere;*
- c) La demolizione dello stadio esistente"*.

La Conferenza di servizi preliminare ha espresso un **assenso sottoposto a condizione** osservando che *"la proposta presentata necessita di ulteriori approfondimenti, poiché nella proposta presentata risultano oggettive carenze"* sia sotto il profilo dei dati economico-finanziari sia sotto il profilo urbanistico.

Con determinazione dirigenziale n.4934del21/10/2019, il RUP ha stabilito che *“La Conferenza di Servizi Preliminare (...) è da ritenersi conclusa col seguente esito: proposta assentibile subordinatamente al verificarsi di tutte le prescrizioni/condizioni – necessarie per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto-riportate nella allegata Relazione del Responsabile Unico del Procedimento”.*

4. OTTOBRE 2019 : L'ordine del giorno del Consiglio comunale del 28 ottobre 2019.

Successivamente alla conclusione della Conferenza di servizi, il Consiglio Comunale, con l'Ordine del giorno approvato nella seduta del 28 ottobre 2019 ha invitato il Sindaco e la Giunta a considerare, nella valutazione della proposta ricevuta, come *“decisivo e imprescindibile” il realizzarsi di molteplici condizioni*, tra le quali, come obiettivo prioritario del progetto, la minimizzazione dell'impatto ambientale (*“qualità dell'aria, inquinamento acustico, consumo di risorse energetiche e idriche, consumo di suolo e aumento della permeabilità, riduzione degli impatti da cantiere, mobilità sostenibile”*) e la previsione di un *“incremento significativo di verde pubblico fruibile rispetto alla situazione attuale”* anche e soprattutto *“alla luce del fatto che la superficie verde nell'area San Siro è attualmente il 18% dello spazio totale”.*

5. NOVEMBRE 2019 : La (prima) dichiarazione di pubblico interesse

Con D.G.C. n. 1905 del 8 novembre 2019 la Giunta ha dichiarato il pubblico interesse della proposta del 10 luglio 2019 che prevedeva l'abbattimento dello Stadio Meazza e la realizzazione di un nuovo impianto.

La dichiarazione di pubblico interesse è stata subordinata a varie condizioni:

- a) *“presentazione di uno studio di fattibilità aggiornato - da sottoporre a successiva approvazione - che abbia come obiettivo prioritario (...) il mantenimento e la rifunionalizzazione dell'attuale impianto di San Siro di proprietà comunale mediante la formalizzazione di una proposta in merito da parte dei proponenti”;*
- b) *“recepimento delle ulteriori indicazioni espresse dal Consiglio Comunale”* e in particolare, per quanto qui di interesse, presentazione di un progetto che *“avrebbe dovuto (...) minimizzare l'impatto ambientale, (...) prevedere un significativo incremento del verde pubblico fruibile e di connotare l'intervento mediante l'individuazione di spazi/attività dedicati a verde sportivo”;*
- c) presentazione di ipotesi progettuali che prevedano ricadute positive sulle aree circostanti, anche in considerazione dell'utilizzo di una vasta area di proprietà pubblica.
- d) Recepimento di tutte le osservazioni/prescrizioni/limitazioni emerse in sede tecnica e in particolare nel corso della Conferenza dei Servizi svoltasi il 27 settembre/4 ottobre 2019.

6. NOVEMBRE 2020 : L'aggiornamento della Proposta da parte delle Società

Il 6 novembre 2020 le società sportive promotrici hanno presentato all'Amministrazione Comunale elaborati progettuali di aggiornamento della proposta presentata il 10 luglio 2019.

L'aggiornamento presentato dalle società è in realtà una proposta completamente nuova rispetto a quella del luglio 2019: essa prevede infatti *“realizzazione di un nuovo impianto calcistico, su aree di proprietà comunale adibite oggi a parcheggio e verde, l'insediamento di funzioni urbane per mq.*

145.000 di SL" ed inoltre non più la demolizione dello stadio Meazza, prevista nella proposta precedente, ma *"la rifunzionalizzazione dell'impianto Meazza mediante la realizzazione di un "comparto plurivalente", suddiviso in due distretti, uno multifunzionale e l'altro dedicato allo sport & entertainment"*.

Sotto il profilo urbanistico anche la nuova proposta comporta Variante rispetto alle previsioni contenute nella GFU San Siro prevedendo *"l'insediamento di una SL complessiva pari a mq.145.000 [corrispondenti ad un indice di edificabilità territoriale pari a 0,518 mq/mq]"*, di poco inferiore a quello della prima proposta (0,63 mq/mq). La quota di SL pari a 46.679 mq eccedente l'indice territoriale unico previsto dal PGT pari a 0,35 mq/mq *"corrisponde"* alla quota di volumetria aggiuntiva per compensare *"i costi da sostenere per la parziale demolizione e rifunzionalizzazione dello stadio Meazza, che ammontano complessivamente a 79,9 milioni"*.

7. GIUGNO 2021 : La stima dell'Agenzia delle entrate

Il 17 giugno 2021 l'Amministrazione ha richiesto all'Agenzia delle entrate la determinazione del corrispettivo per il diritto di superficie novantennale dell'area interessata dalla proposta e della rata annua da corrispondere al Comune *"ai fini dell'attuazione dello sviluppo immobiliare previsto..."*.

Il 4 agosto 2021 l'Agenzia ha formalizzato le proprie stime indicando *"sulla base di articolate valutazioni e conteggi:*

- a. **€ 177.140.939,34** il valore delle aree del comparto GFU, compreso il valore dello Stadio **Meazza** rifunzionalizzato;
- b. **€ 128.086.921,83** il valore del corrispettivo del diritto di superficie novantennale dell'intero Ambito GFU S. Siro;
- c. **€ 2.789.271,38** il valore della rata annua novantennale, da indicizzarsi annualmente per tenere conto della componente inflattiva, da corrispondere ai fini della dilazione del pagamento al Comune di Milano da parte dei promotori (i Club) per l'attuazione dell'Ambito GFU San Siro".

Sulla base dell'indice di edificabilità indicato nella nuova proposta di 0,51 mq/mq, la somma complessiva da versare all'Amministrazione da parte delle società proponenti per il diritto di superficie novantennale risulta quindi, secondo l'Agenzia delle Entrate, pari a **€ 251.034.424,2**.

8. NOVEMBRE 2021: La "conferma" della dichiarazione di pubblico interesse

Con delibera N.1379 del 5 novembre 2021 la Giunta ha "confermato" la dichiarazione di pubblico interesse originaria condizionata *"pervenuta in data 10 luglio 2019 in relazione ai contenuti degli elaborati progettuali inoltrati il 6 novembre 2020"*, ponendo però "nuove" condizioni per ottenere i successivi atti di assenso, tra le quali *"il recepimento e l'adeguamento del progetto ai pareri tecnici richiamati in Relazione istruttoria nonché di quelli già riportati nel verbale della Conferenza dei Servizi"*.

Tra le condizioni sono espressamente indicate come *“necessarie per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto”*:

- a) la riduzione dell'indice di edificabilità previsto nella Proposta aggiornata, pari a 0,518 mq/mq (inferiore a quello previsto nella Proposta originaria, pari a 0,63 mq/mq), con *“adeguamento dell'indice di edificabilità territoriale”* da 0,518 a 0,35 mq/mq e quindi una decurtazione di una quota di SL pari a 46.679 mq sulla SL complessiva oggetto dell'aggiornamento dello Studio di fattibilità presentato nel novembre 2020;
- b) *“riconfigurazione a distretto sportivo dell'area ove attualmente insiste il Meazza con ampia valorizzazione e incremento del verde”*;
- c) *“aggiornamento, nella successiva fase progettuale, del Piano Economico Finanziario (PEF), sulla base di quanto stabilito dal presente provvedimento”*.

9. DICEMBRE 2021 : Il ricorso RG. n. 61/2022 avverso la delibera di conferma del pubblico interesse.

Con ricorso al TAR dell'Associazione Gruppo Verde San Siro e di numerosi residenti nelle aree interessate dall'intervento è stata impugnata la delibera n.1379 del 2021 recante la “conferma” della dichiarazione di pubblico interesse per vari motivi:

Perché ha come oggetto uno studio di fattibilità mai presentato dalle proponenti, con insediamento di una SL inferiore di 1\3 a quella oggetto dell'“aggiornamento” contenuto nella seconda proposta, con inevitabili ripercussioni sul PEF e sulla sostenibilità complessiva dell'intera operazione.

Perché rinvia l'esame dello studio di fattibilità al progetto definitivo in violazione dell'art.1 comma 304 lettera a della L.147 del 2013, il quale impone che il pubblico interesse sia dichiarato su *“uno studio di fattibilità, a valere quale progetto preliminare (...) corredato di un piano economico-finanziario”*.

Perché la Conferenza di servizi ha condotto il proprio esame su uno studio, su un progetto (che tra l'altro prevedeva l'integrale abbattimento dello stadio Meazza) e su un piano economico diversi dalla proposta “aggiornata” nel novembre 2020 e diversi quindi dallo Studio, dal progetto e dal piano economico.

Perché l'assenso della Conferenza di servizi è stato subordinato *“al verificarsi di numerose prescrizioni e condizioni”*

Perché non è stato verificato che i *“soggetti proponenti fossero in possesso dei requisiti di partecipazione previsti dall'articolo 183, comma 8, del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*.

10. SETTEMBRE 2022: La presa d'atto del soddisfacimento delle condizioni poste dalla Giunta e l'indizione del dibattito pubblico

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 1296 del 20 settembre 2022 si è preso atto delle conclusioni raggiunte dalla Relazione Istruttoria del RUP – ma non dalla determinazione del

Direttore Rigenerazione Urbana (sempre il RUP) – *“da cui si evince la rispondenza della documentazione (...) alle prescrizioni poste (...) rispettivamente dalle deliberazioni di Giunta comunale n.1905/19 e n.1379/21”*.

È omesso ogni riferimento al fatto che la proposta delle Società prevede ora l'integrale abbattimento dello stadio Meazza, in violazione delle precedenti indicazioni del Consiglio comunale e della Giunta.

11. OTTOBRE 2022 : L'impugnazione della delibera n. 1296 con motivi aggiunti nel ricorso RG n. 61/2022

L'Associazione Gruppo Verde Milano San Siro e i numerosi residenti nelle aree interessate dall'intervento impugnano la delibera n. 1296 del 2022.

12. GENNAIO 2023 : La Deliberazione di Giunta Comunale n. 28 del 19 gennaio 2023

Con la deliberazione indicata sono assunte le valutazioni decisorie finali a conclusione del dibattito pubblico, recependo, le indicazioni espresse dal Consiglio Comunale.

Anche avverso questo provvedimento sono stati proposti motivi aggiunti nel ricorso RG. n. 61/2022

FATTO

1. Nell'agosto del 2024, a oltre un anno e mezzo di distanza dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 28 che assumeva le *“valutazioni decisorie finali”*, le due Società sportive hanno comunicato di aver avviato approfondimenti degli aspetti economico finanziari in relazione *“ad alcune ipotesi di acquisto in proprietà e/o diritto di superficie dell'impianto di San Siro e/o delle aree dell'intera GFU San Siro per lo sviluppo del nuovo stadio e delle strutture connesse”*. È questa la prima volta che si prospetta la possibilità dell'acquisto delle aree.

2. Nel settembre 2024 l'Agenzia delle entrate ha redatto su richiesta dell'Amministrazione una valutazione del valore del *“Comparto GFU”*: la valutazione è di euro 197.000.000, comprensiva del sedime dello Stadio Meazza e dello stadio. Il valore del solo stadio è euro 72.983.260.

3. Il 4 novembre 2024 le Società hanno manifestato l'interesse a:

- valutare l'acquisizione in proprietà dell'area denominata *“GFU San Siro”* comprensiva dello stadio Meazza, sulla base degli esiti della perizia richiesta dal Comune all'Agenzia delle Entrate;
- riprendere l'iter di approvazione del progetto attualmente pendente, adeguandolo, *“per quanto possibile”*, alle indicazioni contenute nella deliberazione n. 28 del 2023 avente come oggetto le valutazioni decisorie finali a conclusione del dibattito pubblico, recependo le indicazioni espresse dal Consiglio Comunale;
- avviare l'aggiornamento del Documento di fattibilità delle alternative
- avviare l'aggiornamento del Documento di fattibilità delle alternative progettuali avente ad oggetto la costruzione di un nuovo Stadio nell'area denominata *“Parco dei Capitani”* e la demolizione dell'attuale stadio, salva la conservazione di alcuni elementi come da interlocuzioni con la Soprintendenza;

4. Il 11 marzo 2025 le Società hanno formulato all'Amministrazione comunale una proposta di acquisto, ai sensi dell'art. 4, comma 13, del d. lgs. n. 38/2021, avente ad oggetto il Compendio immobiliare *“Ambito GFU San Siro”* comprensivo dello Stadio Giuseppe Meazza. In data 11 marzo 2025 (prot. n. 138329). Alla proposta sono allegati lo schema del contratto di

compravendita e il documento di fattibilità (DOCFAP) con i dettagli progettuali relativi alla proposta “in continuità con la procedura instaurata nel 2019”.

5. Il 18 marzo 2025 la Giunta Comunale ha approvato l'impugnata delibera n. 324 *“Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività conseguenti alla proposta per l'acquisto del Compendio immobiliare ‘Ambito GFU San Siro’ comprensivo dello Stadio Giuseppe Meazza.. ai sensi dell’art. 4, comma 13, del D. Lgs. 28 febbraio 2021, n. 38”* (cfr. doc.1)1.

¹ La delibera approva la proposta di deliberazione n. 422/2025 della Direzione Generale che ha ad oggetto: «Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività conseguenti alla proposta per l'acquisto del Compendio immobiliare “Ambito GFU San Siro” comprensivo dello stadio Giuseppe Meazza, congiuntamente presentata, ai sensi dell’art. 4, comma 13, del D. Lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, in data 11 marzo 2025 dalle società F.C. Internazionale Milano S.p.A. e A.C. Milan S.p.A.».

6. Il 24 marzo 2025 è stato pubblicato l'Avviso Pubblico per la raccolta di manifestazioni di interesse relative al Compendio immobiliare della Grande Funzione Urbana (GFU), comprensivo dello stadio Giuseppe Meazza pubblicato.

7. Il 25 marzo 2025 il Sindaco del Comune di Milano, con propria lettera, ha convocato la Conferenza dei Servizi preliminare per il giorno 15 aprile 2025.

L'oggetto della lettera di convocazione è il seguente: *«Proposta relativa al compendio immobiliare “Ambito GFU San Siro”, comprensivo dello stadio “Giuseppe Meazza”, congiuntamente presentata, in data 11 marzo 2025, da F.C. Internazionale Milano S.p.A. e A.C. Milan S.p.A. ai sensi dell’art. 4, comma 13, del d. lgs. n. 38/2021 (c.d. Nuova legge stadi), quale aggiornamento della proposta di cui all’articolo 1, comma 304, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 s.m.i.»*.

Però ciò su cui è chiamata a esprimersi la Conferenza non sembra essere la proposta indicata nell'oggetto del documento, bensì il DOCPAF formulato ai sensi di quanto previsto dall’art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 38/2021. È un'incongruenza da valutare nell'ambito delle più ampie deduzioni svolte nel presente ricorso.

DIRITTO

PREMESSA

La delibera impugnata si “autoqualifica” come *“Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività conseguenti alla proposta per l'acquisto del Compendio immobiliare Ambito GFU San Siro”*.

In realtà, ha un contenuto provvedimentale che incide direttamente sugli interessi dei ricorrenti, perché inserisce nella filiera procedimentale in essere e già contestata (con il ricorso RG n. 61/2022 e con i successivi motivi aggiunti) una nuova proposta delle Società che, se accolta, amplia i confini e la qualità dell'intervento. Ciò con l'effetto di provocare ripercussioni nel tessuto dell'intera zona e modificarne irreversibilmente fattori ambientali importanti, quali i flussi e l'intensità veicolare, la densità abitativa, la caratterizzazione delle attività insediate.

1. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 4, C. 1 DEL D.LGS. 28 FEBBRAIO 2021, N. 38 E DELL'ART. 7 DELLA L. 8 AGOSTO 2019, N. 86. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO.

L'art. 7, c. 1 della l. 8 agosto 2019, n. 86 attribuisce al Governo la delega ad adottare *“uno o più decreti legislativi per il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi nonché della disciplina relativa alla costruzione di nuovi impianti sportivi, alla ristrutturazione e al ripristino di quelli già esistenti, compresi quelli scolastici”*.

Tra gli elementi da prendere in considerazione figurano:

“e) individuazione di criteri progettuali e gestionali orientati alla sicurezza, anche strutturale, alla fruibilità, all’accessibilità e alla redditività degli interventi e della gestione economico-finanziaria degli impianti sportivi, ai quali gli operatori pubblici e privati devono attenersi, in modo che sia garantita, nell’interesse della collettività, la sicurezza degli impianti sportivi, anche al fine di prevenire i fenomeni di violenza all’interno e all’esterno dei medesimi e di migliorare, a livello internazionale, l’immagine dello sport, nel rispetto della normativa vigente”.

Tutti questi elementi (compresi quelli inerenti alla redditività degli interventi e alla gestione economico finanziaria) sono funzionali a un unico scopo: la costruzione o ammodernamento degli impianti sportivi.

L’art. 1 del D.Lgsvo *“in attuazione delle deleghe di cui all’articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, e in conformità dei relativi principi e criteri direttivi, detta norme in materia di costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi...”.*

La finalità posta all’art.1 è ripresa dall’art.4, 1° comma del D.Lgsvo che, per l’ipotesi ivi prevista, stabilisce che sia predisposto un documento di fattibilità delle alternative progettuali “al fine di favorire l’ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi, con particolare riguardo alla sicurezza degli stessi e dei loro fruitori e degli spettatori, nonché tutti gli interventi comunque necessari per riqualificare le infrastrutture sportive non più adeguate alle loro esigenze funzionali”.

Quindi le opere non direttamente rivolte all’ammodernamento e alla costruzione di impianti sportivi **devono essere comunque “interventi necessari” per la loro riqualificazione.**

Anche il documento di fattibilità delle alternative progettuali a valere quale progetto di fattibilità tecnica ed economica serve ad individuare *“il miglior rapporto costi e benefici per la collettività”*; parimenti, il piano economico-finanziario che lo correda deve individuare, tra più soluzioni, quella che persegue identico obiettivo.

In definitiva, in aderenza alle indicazioni della legge delega, esula dalla finalità del D.Lgsvo qualsiasi intento di favorire interventi non necessari per raggiungere gli obiettivi di costruzione e ammodernamento degli impianti sportivi.

Lo dimostra pure l’apparato delle disposizioni successive previste nel medesimo articolo del D.Lgsvo che, pur consentendo di ricorrere a una vasta scelta di strumenti e di facilitazioni di genere diverso (anche economico-finanziarie e immobiliari), tutte le ricomprende e le assoggetta all’obiettivo di dover essere complementari o funzionali alla costruzione degli impianti sportivi.

Le linee di indirizzo approvate con la deliberazione della Giunta Comunale qui impugnata stravolgono il quadro normativo appena descritto.

Infatti la Giunta avalla l’intervento proposto dalle Società sportive concernente un’area dell’estensione di circa 281.000 mq denominata "Ambito GFU San Siro", comprensivo dello Stadio "Giuseppe Meazza" (che occupa circa 39.000 mq, poco più di 1\7 dell’area complessiva).

La costruzione, la gestione e la sicurezza del nuovo stadio – gli obiettivi della “Legge stadi” – concernono quindi una minima parte dell’intervento proposto, il quale, d’altro canto, prevede un’utilizzazione dell’area con costruzioni non qualificabili come “necessarie” per la riqualificazione dell’impianto sportivo. Né, del resto, la proposta chiarisce le ragioni per le quali i vari interventi proposti debbano considerarsi necessari per la predetta riqualificazione.

La delibera inoltre individua le risorse economiche destinate a “garantire l’attuazione di ulteriori opere di finalità pubblica o di interesse generale” (pag. 4, punto A) che dovrebbero consentire di destinare una quota pari almeno a 40 milioni di euro “per dare attuazione a progetti ricadenti sui quartieri limitrofi e non sull’area oggetto di trasformazione a partire da quanto delineato nel Piano d’Area Mosaico”: quindi, interventi estranei alla stessa GFU e privi di qualsiasi collegamento con la riqualificazione dello stadio o la sua gestione.

In definitiva, si vuole intervenire in un’ampia area, la Grande Funzione Urbana, e poi in una fetta ancora più ampia di territorio cittadino.

Ora, la finalità di rigenerare un’ampia parte del territorio urbano è certamente legittima e apprezzabile, ma non può essere perseguita servendosi dell’ombrello di una normativa ideata e indirizzata a un diverso obiettivo, quello della costruzione e ammodernamento degli impianti sportivi, per di più affidandone il compito... a due squadre di calcio.

In definitiva, il provvedimento impugnato persegue una specifica ragione: l’utilizzo, consentito dalla normativa limitatamente alla costruzione e all’ammodernamento degli impianti sportivi, delle semplificazioni dei passaggi procedurali altrimenti necessari e di una parallela serie di agevolazioni di carattere economico-finanziario (basta leggere la sola rubrica dell’art. 4 del D.lgs. n. 38/2021 che reca *“Misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione”*).

La delibera impugnata stravolge così la *ratio* e il dettato della normativa dedicata alla costruzione e all’ammodernamento degli impianti sportivi, creando un percorso facilitato per intraprendere iniziative – tra l’altro affidate a due squadre di calcio, prive del know-how e dei requisiti economici necessari per affrontare una onerosa operazione immobiliare - che riducono a semplice occasione il collegamento con la normativa prevista per la costruzione degli impianti sportivi.

In questo modo, però, il provvedimento impugnato, oltre che affetto da un vistoso sviamento di potere, viola il disposto normativo di cui alla legge delega 8 agosto 2019, n. 86 e al D.Lgsvo 28 febbraio 2021, n. 38.

*

È necessario aggiungere che, se si vuole evitare di incorrere in una violazione dell’art.76 della Cost, gli art.1 e 4 del D.Lgsvo devono essere interpretati alla luce dell’art. 7, c. 1 della l. 8 agosto 2019, n. 86 che, come si è visto, attribuisce al Governo la delega ad adottare *“uno o più decreti legislativi per il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l’esercizio degli impianti sportivi nonché della disciplina relativa alla costruzione di nuovi impianti sportivi, alla ristrutturazione e al ripristino di quelli già esistenti, compresi quelli scolastici”*.

A questo proposito, la Corte costituzionale ha precisato che l’art.76 della Cost. consente un coerente sviluppo delle indicazioni della delega (Corte cost. sentenza n.59 del 2016), purché il Governo si mantenga entro i confini tracciati dalla delega stessa (Corte cost. sentenza n.166 del 2023). È stato inoltre recentemente precisato che quanto più le indicazioni contenute nella legge sono puntuali, tanto più la discrezionalità del Governo si restringe (Corte cost. n.22 del 2024). Ciò vale per l’ampliamento delle indicazioni del legislatore delegante contenuto nel D.Lgsvo che consente opere non solo rivolte all’ammodernamento e alla costruzione di impianti sportivi, ma anche opere più ampie e differenziate, purché siano comunque “interventi necessari” per la loro riqualificazione.

Se si ritiene che questo ampliamento operato dal D.Lgsvo rientri nel legittimo sviluppo da parte del Governo delle indicazioni del legislatore (evitando così violazioni dell’art.76 della Cost.), non può però ammettersi la devastante estensione operata dalla delibera impugnata che riconduce tra gli interventi necessari la rigenerazione urbana di 28 ettari di terreno, solo per una piccola parte occupati dallo stadio.

2. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ, DI ADEGUATEZZA E DI RAGIONEVOLEZZA. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO E ERRONEITÀ DELL'ISTRUTTORIA.

La delibera impugnata è illegittima per violazione dei principi indicati nella rubrica.

Si ha qui riguardo ai dati concernenti sia allo sbilancio economico del valore delle aree destinate allo stadio rispetto a quello complessivo delle aree esterne da ricomprendere nell'ambito GFU San Siro (pagg. 9 e 10 della delibera), sia alla consistente iniezione di denaro per la realizzazione di progetti sui quartieri limitrofi (pag. 4 della medesima delibera).

Ora, a prescindere dall'illegittimità del collegamento, consentito a due squadre di calcio, tra l'impianto sportivo e le molteplici diverse iniziative da attuare nelle zone limitrofe (come si è rilevato nei punti precedenti), pare indubitabile che almeno dovrebbe sussistere una proporzionalità tra i due orizzonti di intervento: quello riguardante lo stadio e quello riguardante le iniziative esterne.

Questa proporzionalità è assente.

Sul principio di proporzionalità il giudice amministrativo si è espresso più volte. Così la V Sezione del Consiglio di Stato, richiamando una precedente pronuncia della IV Sezione del Consiglio di Stato del 22 maggio 2013, n. 164, ha affermato: *"Come è noto, il principio di proporzionalità, di derivazione europea, impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato.*

Alla luce di tale principio, nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, il principio in esame rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi" (così Cons. Stato, Sez. V, 20 febbraio 2017).

Sulla base di queste osservazioni, l'iniziativa patrocinata nella delibera impugnata eccede palesemente lo scopo di costruire o ammodernare lo stadio di Milano.

3. VIOLAZIONE DELL'ART. 4, COMMI 13, 1 E 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO 28 FEBBRAIO 2021 N.38. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO.

La delibera impugnata è illegittima perché opera una non consentita commistione tra le varie distinte ipotesi previste dall'art.4 del D.Lgvo 28 febbraio 2021 n.38.

L'art.4 disciplina infatti tre diverse ipotesi di intervento per realizzare le finalità sopradette.

La **prima ipotesi** è trattata dal 1° all'11° comma.

Il 1° comma ² prevede l'ipotesi principale, ovvero quella di un *"soggetto che intende realizzare l'intervento... anche di intesa con una o più delle Associazioni o Società sportive dilettantistiche o professionistiche utilizzatrici dell'impianto"*: quindi un operatore immobiliare o finanziario che assuma il compito e la responsabilità di realizzare gli interventi di riqualificazione delle infrastrutture sportive e che potrà coinvolgere eventualmente – non necessariamente – le società sportive che utilizzano l'impianto (ancorché prive, anche statutariamente, delle competenze tecniche e urbanistiche necessarie) per affrontare una onerosa operazione urbanistica e immobiliare (ora invece loro integralmente affidata, come si chiarirà tra breve).

In questa prima ipotesi, nella quale le società sportive sono solo eventualmente coinvolte, il 2° comma dell'art.4 offre all'operatore professionale che affronta l'intervento di riqualificazione una serie di eccezionali e importanti vantaggi consistenti in agevolazioni volte ad *"... assicurare il*

raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa.... adeguati livelli di bancabilità e l'eventuale coinvolgimento degli operatori bancari e finanziari pubblici e privati".

Lo stesso 2° comma dell'art.4 stabilisce che il documento di fattibilità *"può comprendere... la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, che siano complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo"* oppure ai fini *"della valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali, economici, ambientali e di efficienza energetica"*.

Non solo. Sempre al fine di *"... assicurare il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, nonché al fine di assicurare adeguati livelli di bancabilità e l'eventuale coinvolgimento degli operatori bancari e finanziari pubblici e privati"* l'operatore che intraprende l'intervento può richiedere, nel documento fattibilità *".... il riconoscimento di un prezzo, il rilascio di garanzie, misure di sostegno da parte del comune o di altre amministrazioni o enti pubblici, la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto ovvero la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto di altri immobili di proprietà della pubblica amministrazione ..."*.

² Art. 4, 1° comma: *"Al fine di favorire l'ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi, con particolare riguardo alla sicurezza degli stessi e dei loro fruitori e degli spettatori, nonché tutti gli interventi comunque necessari per riqualificare le infrastrutture sportive non più adeguate alle loro esigenze funzionali, il soggetto che intende realizzare l'intervento presenta al Comune o al diverso ente locale o pubblico interessato, **anche di intesa con una o più delle Associazioni o Società sportive** dilettantistiche o professionistiche **utilizzatrici dell'impianto**, un documento di fattibilità delle alternative progettuali, corredato di un piano economico-finanziario, che individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire"*.

Ancora, l'operatore può richiedere *"il trasferimento della proprietà degli stessi <?> all'associazione o alla società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto"*. A prescindere dalla prosa zoppicante, l'obiettivo sembra quello di consentire alle società sportive che utilizzano l'impianto di acquisirne la proprietà nell'ambito del complessivo intervento posto in essere. Tutti i commi successivi, fino al comma 11, disciplinano il rapporto tra operatore e l'Amministrazione e le modalità di approvazione del documento di fattibilità.

La seconda ipotesi è prevista al comma 123: è il caso in cui *"la proposta di ammodernamento e riqualificazione sia presentata dalla sola associazione o società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto"*.

A questa seconda ipotesi si applicano *"le misure di semplificazione e di incentivazione previste per la prima ipotesi"* e, inoltre, *"per contribuire al consolidamento patrimoniale delle Società e Associazioni Sportive proponenti, il documento di fattibilità può altresì prevedere la cessione, anche a titolo gratuito a fronte del valore dell'intervento, del diritto di superficie o del diritto di usufrutto sull'impianto sportivo o sulle altre aree di proprietà pubblica per una durata fino a novantanove anni o il trasferimento della proprietà degli stessi alla Società o all'Associazione sportiva"*.

Prescindiamo anche qui dall'ambiguo uso dell'espressione *"degli stessi"*. In questa ipotesi la proposta può essere presentata dalla società sportiva che ha anche la possibilità richiedere il trasferimento di proprietà, non si capisce bene se del solo impianto sportivo o anche delle altre aree di proprietà pubblica, se questa richiesta sia finalizzata *"**al consolidamento patrimoniale della società**"*.

Le società sportive non hanno utilizzato la facoltà concessa da questo comma 12.

Le due squadre di calcio hanno invece preferito (almeno da quando hanno riavviato il procedimento) avvalersi della possibilità offerta dalla **terza e ultima ipotesi**, prevista dal seguente comma 134 avallata dalla Giunta.

³ Art.4, 12° comma: *"Le misure di semplificazione e di incentivazione di cui al presente articolo si applicano anche nel caso in cui la proposta di*

ammodernamento e riqualificazione sia presentata dalla sola associazione o società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto. In tale ipotesi, il documento di fattibilità e il progetto di fattibilità tecnica ed economica sono redatti nel rispetto del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Per contribuire al consolidamento patrimoniale delle Società e Associazioni Sportive proponenti, il documento di fattibilità può altresì prevedere la cessione, anche a titolo gratuito a fronte del valore dell'intervento, del diritto di superficie o del diritto di usufrutto sull'impianto sportivo o sulle altre aree di proprietà pubblica per una durata fino a novantanove anni o il trasferimento della proprietà degli stessi alla Società o all'Associazione sportiva"

Risulta infatti che *"In data 11 marzo 2025 (prot. n. 138329) le Società hanno formulato all'Amministrazione comunale una proposta di acquisto, ai sensi dell'art. 4, comma 13, del d.lgs. n. 38/2021, avente ad oggetto il Compendio immobiliare "Ambito GFU San Siro" comprensivo dello Stadio "Giuseppe Meazza".*

Quindi la proposta delle Società sportive, seppur espressamente formulata ai sensi del comma 13 dell'art.4 e come tale accettata dall'Amministrazione con la deliberazione impugnata, non riguarda solo le aree destinate alla costruzione di impianti sportivi, come impone il comma 13, ma interessa un'area ben più vasta comprensiva dell'intero compendio immobiliare "Ambito GFU San Siro".

La ragione è semplice: questa ipotesi offre alle Società sportive lo **straordinario vantaggio, non previsto nelle prime due ipotesi**, di *"liberamente negoziare il prezzo e le condizioni contrattuali di vendita o di utilizzo di aree del patrimonio disponibile ..."*.

Il comma 13 però non offre tutte le altre agevolazioni e possibilità previste per l'operatore economico nella prima e nella seconda ipotesi.

Non richiama, infatti, come accade per la seconda ipotesi, la possibilità di applicare le *"misure di semplificazione e di incentivazione previste per la prima ipotesi"*. Non offre in particolare, tra le agevolazioni previste nella prima ipotesi per l'operatore, condizionatamente estese nella seconda ipotesi alle società sportive, la possibilità della *"...costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, che siano complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo"* oppure ai fini *"della valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali, economici, ambientali e di efficienza energetica"*.

La terza ipotesi non offre soprattutto la possibilità prevista dalla seconda ipotesi per le società sportive di ottenere il diritto di superficie o il diritto di usufrutto sull'impianto sportivo o sulle altre aree di proprietà pubblica per una durata fino a novantanove anni o il trasferimento della proprietà degli stessi (solo se serva per contribuire al consolidamento patrimoniale delle società sportive richiedenti).

In conclusione, **in questa disposizione non figura alcun riferimento alla possibilità di coinvolgere aree diverse da quelle destinate alla costruzione di impianti sportivi**: la terza ipotesi offre alle società sportive il vantaggio di una libera negoziazione del prezzo e delle condizioni di vendita, ma con un preciso limite: l'acquisizione delle aree del patrimonio disponibile "urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi": quindi le sole aree necessarie per la costruzione dello stadio, se abbiano tale destinazione nello strumento urbanistico.

⁴ Art.4, 13° comma: *"Anche in mancanza di previa presentazione della proposta di cui al comma 1 e al comma 12, le società sportive dilettantistiche e professionistiche e i comuni in cui queste hanno la propria sede legale o comuni con questi confinanti possono liberamente negoziare il prezzo e le condizioni contrattuali di vendita o di utilizzo di aree del patrimonio disponibile urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi. Nella determinazione del prezzo le parti tengono conto degli eventuali costi per rimozione di manufatti e bonifiche ambientali. In presenza di più associazioni o società sportive dilettantistiche e professionistiche interessate all'acquisto o all'utilizzo delle predette aree, il Comune o l'Ente locale o pubblico interessato indice una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara ..."*

In conclusione l'art. 4 disegna una sequenza ben distinta:

a) in base al comma 1° un soggetto imprenditoriale agisce anche d'intesa con le associazioni sportive che utilizzano l'impianto;

b) in base al comma 12° le sole associazioni sportive presentano la proposta, sia pur godendo di misure di semplificazione e di incentivazione;

c) in base al comma 13° si imbocca tutta un'altra strada e interviene la possibilità per le associazioni sportive di negoziare prezzo e condizioni contrattuali, però solo per le aree destinate alla costruzione di impianti sportivi.

Si tratta di procedure che rispondono a presupposti e finalità ben distinte che non consentono commistioni.

Deve solo precisarsi che la limitata possibilità offerta dalla terza ipotesi è compatibile con la prima ipotesi, quindi con la presentazione della proposta da parte dell'operatore immobiliare come è evidenziato dall'esordio del comma 13: *"Anche in mancanza di previa presentazione della proposta di cui al comma 1..."*. "Anche in mancanza" significa che la terza ipotesi può trovare applicazione **anche in presenza** della proposta prevista dal comma 1° formulata da un operatore immobiliare o finanziario interessato ad avvalersi di tutte le agevolazioni offerte dalla normativa.

Significa quindi che la possibilità concessa alle società sportive di negoziare liberamente l'acquisizione delle aree del patrimonio disponibile *"urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi"* si inserisce ed è compatibile con la proposta di intervento dell'operatore con tutte le agevolazioni previste, tra le quali proprio la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, che siano complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo. Sono proprio le agevolazioni delle quali, con l'avallo della delibera, le società vorrebbero appropriarsi utilizzando la scorciatoia della negoziazione.

In definitiva. In entrambi i casi (comma 12 e comma 13) possono essere le società sportive a presentare la proposta, in entrambi i casi è prevista la possibilità di acquisizione in proprietà dell'impianto sportivo. Nel caso del comma 12 in aggiunta è consentita la possibilità di ottenere tutte le misure di semplificazione e di incentivazione comunque previste nell'art. 4.

Qual è quindi la ragione per cui le società sportive non hanno intrapreso direttamente l'*iter* di cui al comma 12 che offre sia la possibilità di ottenere la proprietà dell'impianto che le facilitazioni? La spiegazione l'abbiamo già evidenziata: solo il comma 13 offre il vantaggio di poter liberamente negoziare il prezzo e le condizioni di vendita e quindi di liberarsi pure del gravoso onere dei costi per rimozione di manufatti e bonifiche ambientali.

La delibera della Giunta in esame ha quindi illegittimamente condiviso questa indebita sovrapposizione, dichiarando di dar seguito a una proposta che, sebbene formalmente formulata ai sensi del comma 13 dell'art. 4, contiene tra i suoi allegati **un documento di fattibilità (previsto dal comma 1 o dal comma 12) estraneo all'ipotesi del comma 13**: uno scaltro tentativo di raccogliere tutti i benefici e le agevolazioni previsti dalla normativa nelle prime due ipotesi, utilizzando nel contempo la facoltà di negoziare liberamente con l'Amministrazione prevista nella terza ipotesi per la sola acquisizione dell'area urbanisticamente destinata alla costruzione dello stadio.

Così nella delibera impugnata (a pag. 8), si allude alla *«rigenerazione del quadrante urbano dedicato ai servizi sportivi di rango internazionale, mediante la costruzione di un nuovo Stadio, la rifunzionalizzazione dell'attuale impianto "G. Meazza" e lo sviluppo di uno scenario di trasformazione che migliori la qualità ambientale, introduca nuove funzioni a supporto della grande funzione urbana (lo stadio) e si relazioni con alcune trasformazioni presenti e future avviate nel contesto»*.

In altri termini, la delibera impugnata ha avallato il doppio illegittimo tentativo delle due squadre

L primo consistente nell'utilizzazione delle agevolazioni previste per le sole prime due ipotesi disciplinate dall'art.4 insieme alla possibilità di una libera negoziazione del prezzo prevista per la sola terza ipotesi.

Il secondo consistente nell'estendere la libera negoziazione (usufruendo delle agevolazioni non consentite per questa ipotesi), anche al di fuori della limitata area per la quale questa possibilità è prevista e cioè al di fuori delle aree "urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi".

Il risultato è un'operazione di "rigenerazione urbana" che coinvolge non solo la GFU, e non solo direttamente gli abitanti delle aree vicine, ma anche tutta la città, mediante **una negoziazione privata prevista per il solo acquisto dell'area per realizzare un impianto sportivo, da condursi per di più, con due squadre di calcio che nel loro *know how* non hanno né l'esperienza né la capacità finanziaria per impegnarsi nello sviluppo urbanistico di una superficie di 28 ettari della città.**

Senza contare che la delibera dell'Amministrazione non considera che l'Associazione Calcio Milan s.p.a. ha assunto impegni che, in violazione del disposto del n. 5) del comma 2, dell'art. 2479 c.c., eccedono l'oggetto sociale, in base al quale *"La Società ha **per oggetto esclusivo** l'esercizio di attività sportive ed, in particolare, la formazione, la preparazione e la gestione di squadre di calcio"* (si veda Statuto, certificato camerale pag. 4, **doc. 5**).

Sono impegni che, anche se assunti con delibera assembleare dei soci, costituiscono un atto contrario all'oggetto sociale, posto a garanzia della stessa compagine sociale e dell'ordine pubblico economico, tutelato dall'art. 41 comma 2 della Costituzione, con conseguente nullità della delibera dell'assemblea (si veda in questo senso Cass., III Sezione, 4 ottobre 2010, n. 20597).

A tutto voler concedere, dunque, la Società sportiva Milan può, al massimo, negoziare l'acquisizione delle aree destinate alla costruzione dello stadio, così come previsto dal comma 13 dell'art.4.

Tutto il resto esula assolutamente dal suo oggetto sociale, sicché la proposta della società è illegittima anche per violazione dello statuto ed è conseguentemente illegittima la delibera impugnata che l'ha presa in considerazione.

4. QUANTO AL VALORE DELLO STADIO SECONDO LA STIMA DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ MANIFESTA

Il valore del "Comparto GFU" stimato dall'Agenzia delle Entrate fatto proprio dall'Amministrazione nella delibera qui impugnata Valore Ambito GFU, è € 197.000.000, comprensivo del sedime dello Stadio Meazza e dell'impianto.

Il valore del solo stadio è indicato in € 72.983.260

La valutazione dello stadio risulta errata sotto due profili.

L'Agenzia delle entrate non ha preso in considerazione due elementi che rivestono importanza al fine di stimare il valore di un bene.

Da un lato l'attuale redditività dello stadio: sulla base di un contratto stipulato con la società appositamente costituita dalle due squadre per gestire l'impianto, con durata fino al 2030 il Comune ricava un reddito annuo da San Siro di euro 10.399.271. Il ricavato della vendita dello stadio equivale quindi a soli 7 anni di affitto della struttura.

Dall'altro i ricavi tratti dalla società M-I Stadio S.r.l. che gestisce l'impianto: nell'anno 2024 la società ha chiuso il bilancio con ricavi per 36,2 milioni di euro legati ai servizi accessori in occasione di partite e concerti (bar, spazi commerciali, museo, parcheggi).

Si tratta di elementi la cui valutazione è necessaria per una obiettiva e imparziale valutazione dell'immobile.

L'Agenzia delle entrate, inoltre, nel valutare la superficie dedicata a spazi multifunzionali di tipo commerciale, ricreativo, intrattenimento, ricettivo-espositivo, un elemento di rilievo per i potenziali ricavi legati agli eventi e, di conseguenza, per determinare il valore del bene-stadio, si è basata sull'affermazione della società di gestione dello stadio (quindi delle squadre interessate all'acquisto) secondo cui gli spazi multifunzionali *"non sono ulteriormente incrementabili"*.

Così, nella sua analisi sul valore dello stadio Meazza, l'Agenzia delle Entrate ha determinato un *"Deprezzamento per Obsolescenza Funzionale"* del valore dell'impianto sulla base di queste considerazioni: *"L'impianto sportivo non è più inteso solo come sede di manifestazioni calcistiche ma sempre maggiormente come luogo di svago legato ad articolati spazi multifunzionali di tipo commerciale, ricreativo-intrattenimento, ricettivo-espositivo"*. Secondo l'Agenzia *"...Tali spazi, secondo quanto espresso dalla società di gestione dello stadio, non sono ulteriormente incrementabili"*. Da qui, il deprezzamento del valore.

Ora, la valutazione espressa dalla società di gestione è smentita non solo dal progetto di ristrutturazione presentato nel 2024 dallo studio Arco Associati Srl che prevede, nel primo anello, la possibilità di raddoppiare (da 10.230 a 20.460 mq.) gli spazi multifunzionali, ma anche dalle stesse squadre che nel documento di fattibilità, analogamente allo studio predetto, prevedono il raddoppio della superficie destinata a questi spazi generatori di risorse economiche.

È certamente illegittima una valutazione predisposta per l'Amministrazione che intende procedere alla vendita del bene basata sul solo "parere" di M-I Stadio S.r.l., società partecipata dalle società acquirenti⁵

⁵ <https://>.

<https://www.sansirostadium.com/stadium/Chi-siamo#:~:text=Chi%20Siamo%20%2D%20San%20Siro%20Stadium&text=M%20I%20Stadio%20S.r.l.,Meazza>

5. QUANTO AL DOCUMENTO DI FATTIBILITÀ: RISERVA DI MOTIVI AGGIUNTI.

Il documento di fattibilità oggetto della proposta delle due squadre – neppure previsto nell'ipotesi del comma 13 – contiene, già a prima vista, numerosi aspetti illegittimi (anche per ciò che riguarda i costi che si pretende di scaricare sull'Amministrazione) o comunque contrari ai precedenti atti di carattere generale dell'Amministrazione. Esso, tuttavia, è stato trasmesso per la valutazione alla Conferenza di Servizi Preliminare *"anche per verificare il rispetto delle valutazioni decisorie finali sopra riportate e risultanti dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 28/2023"*.

Tutte le censure saranno quindi proposte dopo che saranno rese note le valutazioni della Conferenza di servizi, nel caso in cui i suddetti aspetti non siano corretti o modificati.

6. QUANTO ALLA PARTE DELLA DELIBERA IMPUGNATA OVE SI PREVEDE LA PUBBLICAZIONE DI UN AVVISO PUBBLICO PER LA RACCOLTA DI MANIFESTAZIONI DI INTERESSE RELATIVE AL COMPENDIO IMMOBILIARE DELLA GRANDE FUNZIONE URBANA (GFU) "SAN SIRO", COMPRENSIVO DELLO STADIO GIUSEPPE MEAZZA E QUANTO AL SUCCESSIVO AVVISO: VIOLAZIONE DELL'ART. 4, COMMA 13 DEL D.LGSVO 28 FEBBRAIO 2021, N. 38. ECCESSO DI POTERE PER INGIUSTIZIA MANIFESTA.

L'avviso pubblico per la raccolta di proposte è naturalmente un fatto positivo, anche se tardivo.

Non ci soffermiamo sul limitato e oltraggioso tempo (non) concesso – poco più di un mese – all'eventuale proponente per elaborare una proposta e un documento di fattibilità che per le due squadre ha richiesto alcuni anni di approfondimenti e di progetti via via modificati.

Tuttavia, è illegittimo l'oggetto delle richieste manifestazioni di interesse: il *“compendio immobiliare della Grande Funzione Urbana (Gfu) “San Siro”, comprensivo dello stadio Giuseppe Meazza”*.

Come si è ampiamente visto, l'art. 4, c. 13 della legge stadi costituisce un riferimento normativo inequivocabile ed è lo strumento sulla base del quale viene portata avanti la nuova proposta delle due Società e, per l'effetto, la procedura come attualmente conformata.

Perché mai un operatore intenzionato a formulare una proposta in linea con quanto stabilisce la normativa appena citata, limitata alla ristrutturazione dello stadio e agli interventi strettamente necessari – proposta che tra l'altro è stata già presentata da una importante società che opera nel settore immobiliare a livello internazionale – dovrebbe invece promuovere un intervento concernente addirittura l'intero “compendio immobiliare” della GFU San Siro?

La delibera e l'avviso illegittimamente pretendono di imporre a un operatore che voglia formulare una proposta per la ristrutturazione dello stadio (con eventualmente solo le opere necessarie a questo fine) un'operazione immobiliare che coinvolge tutta l'area circostante, per di più concedendo per formulare la proposta l'assurdo spazio di tempo di poco più di trenta giorni.

In buona sostanza i due atti in questione, per costruire un percorso che si attaglia perfettamente ai *desiderata* delle due Società, hanno stravolto il dettato legislativo. Sono di conseguenza illegittimi in quanto vogliono imporre ad altre Società, potenzialmente interessate, una manifestazione d'interesse che travalica del tutto i confini della normativa posta dall'art. 4.

7. ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DEL TRAVALICAMENTO ASSOLUTO DI POTERE E DELL'ERRONEITÀ DELL'ISTRUTTORIA, NONCHÈ SOTTO IL PROFILO DELLA CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA E DELL'INGIUSTIZIA MANIFESTA. VIOLAZIONE DI LEGGE PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 14 E 14-BIS DELLA L. 241/1990.

La nota del Sindaco di convocazione della Conferenza di servizi del 25 marzo 2025 rende palese il vizio di contraddittorietà intrinseca del procedimento.

L'oggetto della lettera di convocazione è infatti la «Proposta relativa al compendio immobiliare “Ambito GFU San Siro”, comprensivo dello stadio “Giuseppe Meazza”, congiuntamente presentata, in data 11 marzo 2025, da F.C. Internazionale Milano S.p.A. e A.C. Milan S.p.A. ai sensi dell'art. 4, comma 13, del d. lgs. n. 38/2021 (c.d. Nuova legge stadi), quale aggiornamento della proposta di cui all'articolo 1, comma 304, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 s.m.i.».

Però la Conferenza deve esprimersi su un altro oggetto: non la proposta indicata nell'oggetto della Convocazione, bensì il documento di fattibilità (DOCFAP) formulato ai sensi dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 38/2021.

A parte il vizio di sottoporre all'esame della Conferenza un documento diverso da quello oggetto di convocazione, gli Enti convocati sono chiamati a esprimersi su un testo che tiene conto delle conclusioni di un dibattito pubblico referito ad una proposta che non è quella che dovrebbe essere

oggetto di discussione, ma una proposta successiva, sulla quale non c'è mai stato alcun dibattito pubblico.

La Conferenza di servizi non è un istituto disciplinato dalla c.d. legge stadi, è un istituto di carattere generale normato dalla Legge sul procedimento amministrativo (l. 241/1990), che viene recepito dall'art. 4, comma 4, del D.lgs. n. 38/2021.

Si devono, dunque, rispettare forme e contenuti previsti dalla legge sul procedimento amministrativo.

Quella che è stata convocata è una "Conferenza di servizi preliminare".

Deve rispettare l'iter previsto dall'art. 14, c. 3 della L. 241/1990 e, dunque, deve essere svolta secondo le disposizioni dell'art. 14-bis.

Questo iter è stato ripetutamente violato.

È negata agli Enti che partecipano alla Conferenza la possibilità di chiedere *"Integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre amministrazioni pubbliche"* (l. 241/1990, art. 14-bis, c. 2 lett. b).

Alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale deve essere garantito un termine di novanta giorni per esprimere il proprio parere (l. 241/1990, art. 14-bis, c. 2, lett. c). Questo termine non è previsto.

Le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni "formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso" (l. 241/1990, art. 14-bis, c. 3). Nella nota impugnata è invece previsto che il parere debba obbligatoriamente essere espresso "senza condizioni".

Infine questa è una Conferenza di servizi "Preliminare", che dovrebbe consentire a quanti hanno presentato il progetto di recepire le indicazioni formulate in sede di Conferenza, modificando opportunamente la propria proposta da presentare, poi, successivamente in sede di Conferenza "Decisoria", come prescrive l'art. 14 della legge sul procedimento amministrativo.

Di questa successiva fase, obbligatoria per legge, non figura alcuna traccia né nella lettera di convocazione del Sindaco, né – soprattutto – nella Delibera della Giunta comunale n. 324 del 18/03/2025 che reca le *"Linee di indirizzo"* del procedimento che si vuole seguire.

*

Tutto ciò premesso, i ricorrenti, come in epigrafe rappresentati e difesi, riservata la proposizione di motivi aggiunti, confidano nell'accoglimento delle seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'ill.mo Tribunale,

disattesa ogni contraria istanza,

annullare i provvedimenti impugnati.

Con vittoria di spese, diritti e onorari e, in ogni caso, con la restituzione del contributo unificato versato.

Si depositeranno i documenti indicati in ricorso.

*

Il valore della presente controversia è indeterminabile e il contributo unificato versato è euro 650.
Milano, 15 aprile 2025

Avv. Stefano Nespor

Avv. Federico Boezio

Avv. Valeria Sergi