

Progetto San Siro

Le alternative progettuali.

Un caso emblematico e non occasionale

Avv. Veronica Dini

I primi pareri

- Prescrizioni Ordine del Giorno, Consiglio Comunale del 28.10.2019:

*«Il Consiglio Comunale INVITA il Sindaco e la Giunta, in vista della scelta che dovranno assumere, a considerare come **decisivo e imprescindibile** il realizzarsi delle seguenti condizioni...*

***g.** Anche alla luce dei pareri espressi dalla Soprintendenza, dal Politecnico e dalla Conferenza dei servizi **l'ipotesi di abbattimento dello Stadio Meazza si ritiene superata**. Deve pertanto essere prevista una proposta specifica in merito alla rifunzionalizzazione del manufatto esistente. In ogni caso dovrà essere garantito ogni sforzo per **individuare soluzioni efficaci e di elevata qualità** architettonico paesaggistica per il progetto di **riqualificazione** in funzione delle esigenze cittadine e delle richieste di servizi in una area a vocazione sportiva (Cittadella dello sport) anche immaginando nuove e rinnovate funzioni (calcio femminile, settore giovanili, altri sport e manifestazioni sportive ed extra sportive, spettacoli culturali, concerti, altro);»*

La delibera di GC del 08/11/2019, n. 1905

- Parere dell'Arch. Tancredi, Direttore Generale, Delib. G.C. n. 1905/2019:

«La proposta non prende in considerazione alcuna soluzione di mantenimento dell'impianto o di parte significativa dello stesso, né per la funzione attuale, né per eventuali ipotesi di rifunzionalizzazione. [...] Emerge dunque che il tema del **mantenimento e/o della riconversione dello Stadio attuale** è senz'altro da **esplorare e sviluppare**, anche in funzione di alcuni elementi portanti della stessa proposta, che prevede l'insediamento di molteplici funzioni urbane e di interesse pubblico, la cui dislocazione può essere valutata anche nell'ambito dell'impianto esistente, opportunamente riadattato e valorizzato. **Il mantenimento dell'impianto**, in questa prospettiva, potrebbe anche consentire un **risparmio degli elevati costi per la demolizione, e contribuire al contenimento del consumo di suolo** per l'insediamento delle funzioni urbane, ma soprattutto evitare le possibili conseguenze critiche e di complessa gestione dell'imponente demolizione e smaltimento dei materiali. Sotto questo aspetto è peraltro di **particolare criticità** la movimentazione di centinaia di mezzi pesanti e **l'impatto ambientale** che ne deriverà a livello locale. Nell'eventuale prosieguo del procedimento dovrà quindi essere approfondito, con la massima attenzione, questo scenario»

Il progetto – Relazione illustrativa 31.10.2020

- *«Il proponente ha valutato le alternative progettuali che meglio potessero rispondere la migliore soluzione che permettesse contestualmente l'equilibrio economico finanziario dell'operazione e la valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali ed economici. L'analisi pre-progettuale ha individuato due principali scenari alternativi...:*
 - i. riqualificazione dell'impianto sportivo esistente – Stadio G. Meazza – al fine di adeguare il medesimo ai più recenti standard internazionali in materia di impianti sportivi;*
 - ii. costruzione del nuovo Stadio di Milano nell'area direttamente adiacente allo Stadio G. Meazza.»*

- I presupposti considerati e analizzati:
 - a) sostenibilità e fattibilità dell'intera operazione;
 - b) certezza della riuscita dell'intervento urbanistico;
 - c) mantenimento di adeguati requisiti di sicurezza nella gestione del cantiere durante l'Intervento;
 - d) minimizzazione dei rischi di costruzione, dal momento che l'attività sportiva delle due squadre non potrà avere soluzione di continuità;
 - e) sostenibilità urbanistica ed ambientale;
 - f) impatto sulla cittadinanza in termini sociali, occupazionali ed economici;
 - g) tempistica di esecuzione dell'Intervento ed impatto sull'attività sportiva;
 - h) qualità, fruibilità ed accessibilità dell'impianto sportivo;
 - i) qualità del servizio offerto in termini sportivi, culturali e sociali

- *«L'esito di tale analisi ha rilevato come maggiormente rispondente agli obiettivi sopra delineati l'ipotesi ... concernente la costruzione del nuovo Stadio di Milano, nell'area adiacente a quella ove insiste l'attuale Stadio G. Meazza.»*
- *«**L'attuale stadio presenta**, infatti, **una serie di deficit di diversa natura** ... la cui risoluzione **richiede necessariamente un massiccio ed importante intervento di riqualificazione**. In primo luogo, qualsiasi intervento sulla struttura esistente avrebbe comunque un carattere invasivo...A ciò si aggiunga la complessità organizzativa delle operazioni...L'eventuale soluzione conservativa dell'impianto preesistente, poi, avrebbe come risultato un intervento comunque non risolutivo, in quanto non consentirebbe di superare una serie di situazioni/criticità che si sono via via generate nel corso del tempo e che appaiono sempre più vincolanti per il corretto utilizzo dell'impianto stesso»*
- *«Appare chiaro che l'opzione che prevede la conservazione dell'impianto esistente rimane fortemente vincolata all'attuale posizione dello stesso e ai suoi limiti fisici d'espansione»*
- *«In quella ipotesi, infine, lo stadio avrebbe comunque capacità ridotta, ben al di sotto della soglia dei 60.000 posti.»*

8.6 Dotazioni urbanistiche pre	21
8.7 Analisi economico-finanziaria	21
8.8 Attuazione	21
9 Analisi dello Stato di fFatto	22
9.1 L'ambito	22
9.2 Lo Stadio "G. Meazza"	23
10 La proposta progettuale	25
10.1 Gli obiettivi	25
10.2 Il "Nuovo Stadio di Milano"	26
10.3 Analisi delle alternative	27
10.3.1 Salvaguardia integrale (Stadio Italia 90)	30
10.3.2. Salvaguardia del 1° anello e delle rampe del 2° anello	31
10.3.3 Mantenimento e rifunzionalizzazione di parti dello Stadio "G. Meazza"	31
10.4 Il Comparto Plurivalente	32
10.5 Strutture: principali requisiti	33
10.6 Strategia energetica	33
10.7 Accessibilità	34
11 Il cantiere	36
12 Analisi contrattuale ed economico finanziaria	37
13 Risposta agli specifici pareri allegati alla conferenza dei servizi	39

Leggi
 Modifica
 Seleziona Testo

La delibera di GC del 5.11.2021

- Il RUP ricorda le prescrizioni della delibera n.1905/2019 «**necessarie all'ottenimento dei successivi atti di assenso**», tra cui:
 - «presentazione di uno studio di fattibilità aggiornato...che abbia come **obiettivo prioritario...il mantenimento e la rifunzionalizzazione** dell'attuale impianto di San Siro di proprietà comunale mediante la formalizzazione di una proposta in merito da parte dei proponenti.»
 - «le ipotesi di rifunzionalizzazione dell'attuale impianto dovranno essere oggetto di **valutazioni anche tecniche da parte del RUP** col supporto del Gruppo di Lavoro già `istituito unitamente agli Assessorati Urbanistica, Sport e Demanio finalizzate alla presentazione dell'aggiornamento dello Studio di Fattibilità»
 - «in ogni caso **la proposta di rifunzionalizzazione dovrà essere ricompresa nel Piano economico finanziario complessivo e potrà essere oggetto di rivalutazioni** anche rispetto all'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario dell'intervento»

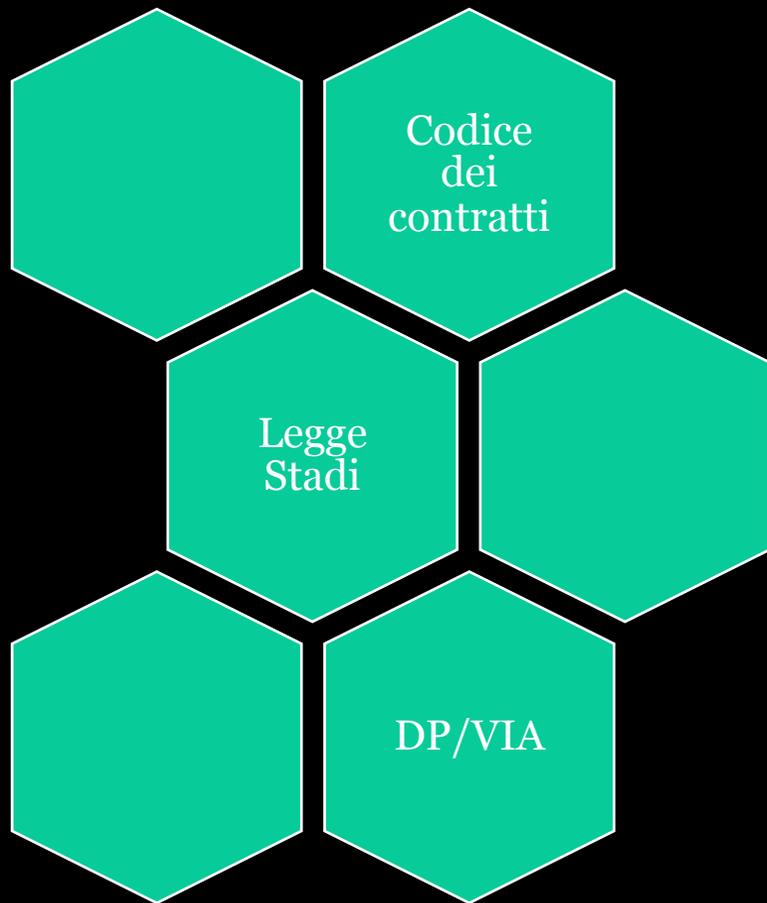
N.B.

La delibera

- **non conferma** che le prescrizioni previste dalla precedente delibera n.1905/2019 sulle analisi delle alternative siano state soddisfatte.

L'aggiornamento progettuale del 5.9.2022

- La Relazione Tecnica di 'Recepimento delle Condizioni della Delibera di Giunta n. 1379 del 05/11/21' (cfr. pag. 695 della Delib. G.C. del 20/09/22) **NON HA PREVISTO L'AGGIORNAMENTO DELL'ANALISI DELLA ALTERNATIVE**
- Nessuna analisi delle alternative è stata inserita nell'aggiornamento del 05 settembre 2022, dando conto del fatto che, tale prescrizione, non era stata riportata nel testo dell'ultima delibera di G.C. del Novembre 2021.



La normativa di riferimento

Il Codice dei contratti pubblici

- Art. 3, comma 1, lett. gggggg-quater) definisce il **documento di fattibilità delle alternative progettuali** *«il documento in cui sono individuate ed analizzate le possibili soluzioni progettuali alternative ed in cui si dà conto della valutazione di ciascuna alternativa, sotto il profilo qualitativo, anche in termini ambientali, nonché sotto il profilo tecnico ed economico»*

- Art. 22: «Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i **progetti di fattibilità** relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.»
- Art. 23, comma 5: «Il progetto di fattibilità tecnica ed economica 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. Per i lavori pubblici di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35 ... nonché per l'espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 ...**il progetto di fattibilità è preceduto dal documento di fattibilità delle alternative progettuali** di cui all'articolo 3, comma 1, lettera ggggg-quater) nel rispetto dei contenuti di cui al regolamento previsto dal comma 3 del presente articolo»

- Art. 23, comma 6: «Il progetto di fattibilità è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, storiche, paesaggistiche ed urbanistiche, di **verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse**, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi di fattibilità ambientale e paesaggistica e evidenza, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia»

- Art. 26: «1. La stazione appaltante, nei contratti relativi ai lavori, *verifica* la rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'articolo 23, nonché la loro conformità alla normativa vigente.»

Linee Guida MIMS

Il PFTE comprende:

- gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, con riferimento a quanto indicato all'articolo 23, comma 1 del Codice. Agli obiettivi generali sono associati specifici indicatori di risultato (con relativa indicazione delle fonti di verifica);
- i fabbisogni della collettività, o della specifica utenza alla quale l'intervento è destinato, da porre a base dell'intervento;
- le esigenze qualitative e quantitative dell'amministrazione committente e della specifica utenza, che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento
- l'eventuale indicazione delle alternative progettuali da individuare e analizzare nel documento di fattibilità delle alternative progettuali

Il DOCFAP sviluppa un confronto comparato tra alternative progettuali che perseguono i tragguardati obiettivi.

Le alternative progettuali da prendere in considerazione ed analizzare possono riguardare:

- la localizzazione dell'intervento per le opere di nuova costruzione;
- l'alternativa tra la realizzazione di una nuova costruzione o il recupero di un edificio esistente, ovvero il riutilizzo di aree dismesse o urbanizzate o degradate, limitando ulteriore consumo di suolo

L'analisi costi benefici (ACB) è il principale strumento metodologico a supporto della scelta tra alternative progettuali.

DPR 207/2010

Art. 14 – Studio di fattibilità:

- **«1. Lo studio di fattibilità si compone di una relazione illustrativa contenente: ... b) l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata; ...»**
- *«2. Qualora lo studio di fattibilità è posto a base di gara, ai sensi degli articoli 58 e 153 del codice, si compone dei seguenti elaborati...: ...3. l'analisi delle alternative progettuali: 3.1. individuazione delle alternative progettuali dal punto di vista delle scelte tecnologiche, organizzative e finanziarie; 3.2. matrice delle alternative progettuali»*

Art. 17 – Documenti componenti il progetto preliminare:

Contiene:

«a) relazione illustrativa;

b) relazione tecnica;

c) studio di prefattibilità ambientale;

d) studi necessari per un'adeguata conoscenza del contesto in cui è inserita l'opera, corredati da dati bibliografici, accertamenti ed indagini preliminari - quali quelle storiche archeologiche ambientali, topografiche, geologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche e sulle interferenze e relative relazioni ed elaborati grafici – atti a pervenire ad una completa caratterizzazione del territorio ed in particolare delle aree impegnate; ...»

Art. 18 – Relazione illustrativa del progetto preliminare:

«1. La relazione illustrativa ... si articola nei seguenti punti:

a) scelta delle alternative: riepiloga tutti i dati e le considerazioni sulla base dei quali si è giunti alla determinazione della soluzione progettuale migliore (soluzione selezionata) riportando altresì, tramite elaborati grafici, le soluzioni progettuali alternative prese in esame;

b) descrizione puntuale del progetto della soluzione selezionata e indicazioni per la prosecuzione dell'iter progettuale;

c) riepilogo degli aspetti economici e finanziari del progetto.»

«Nel dettaglio:

a) scelta delle alternative:

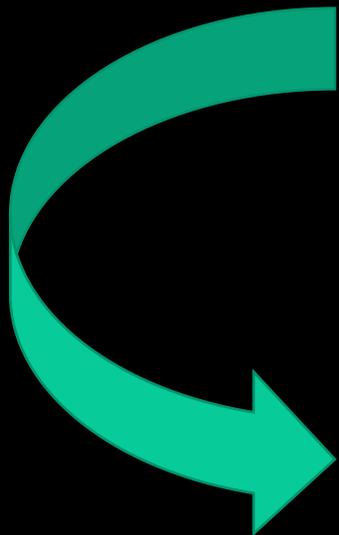
- descrizione generale corredata da elaborati grafici redatti anche su base cartografica delle soluzioni progettuali analizzate, caratterizzate sotto il profilo funzionale, tecnico (aspetti geologici, geotecnici, idrologici, idrogeologici, di traffico, strutturali, impiantistici, ecc.) e sotto il profilo dell'inserimento ambientale (aspetti urbanistici, archeologici, vincolistici, ecc.);

- illustrazione delle ragioni della soluzione selezionata sotto il profilo localizzativo, funzionale ed economico, nonché delle problematiche connesse all'inserimento ambientale, alle preesistenze archeologiche e alla situazione complessiva della zona, con riferimento alle altre possibili soluzioni; ove l'intervento preveda l'adeguamento o l'ampliamento di opere esistenti, il progetto espone chiaramente le caratteristiche dell'opera esistente, le motivazioni che hanno portato a tale scelta e l'esame di possibili alternative anche parziali.»

Art- 18 – Studio di prefattibilità ambientale

« Lo Studio di prefattibilità ambientale ... comprende:

- a) la verifica ... di compatibilità dell'intervento con le prescrizioni di eventuali piani paesaggistici, territoriali ed urbanistici sia a carattere generale che settoriale;
- b) lo studio sui prevedibili **effetti della realizzazione dell'intervento e del suo esercizio sulle componenti ambientali e sulla salute dei cittadini;**
- c) **l'illustrazione, in funzione della minimizzazione dell'impatto ambientale, delle ragioni della scelta del sito e della soluzione progettuale prescelta nonché delle possibili alternative localizzative e tipologiche;**
- d) la determinazione delle misure di compensazione ambientale e degli eventuali interventi di ripristino, riqualificazione e miglioramento ambientale e paesaggistico, con la stima dei relativi costi da inserire nei piani finanziari dei lavori;
- e) l'indicazione delle norme di tutela ambientale che si applicano all'intervento e degli eventuali limiti posti dalla normativa di settore per l'esercizio di impianti, nonché l'indicazione dei criteri tecnici che si intendono adottare per assicurarne il rispetto



L'attivazione del dibattito pubblico al “*momento della presentazione dello studio di fattibilità*”, si colloca nella fase preliminare del c.d. “*documento delle alternative*” - fase in cui tutte le scelte (anche l'opzione zero) sono ancora possibili

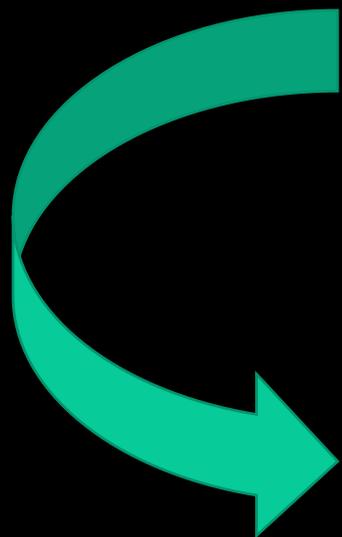
Legge Stadi (D.lgs. N. 38/2021)

- Art. 4, comma 1 «**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 ... un **documento di fattibilità delle alternative progettuali** di cui all'articolo 3, comma 1, lettera ggggg-quater), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, a valere quale progetto di fattibilità tecnica ed economica, di cui all'articolo 23, commi 5 e 5-bis del medesimo decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, 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.»

MA In vigore dal 03/04/2021 con effetto dal 01/01/2023

→ Applicazione L. 147/2013:

- *Lo studio di fattibilità deve essere predisposto ai sensi di quanto previsto dalle disposizioni contenute nell'art. 23, commi 5, 5-bis e 6 del D.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), che disciplinano le fasi di redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica (progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo).*
- *Art. 1 comma 305: «Gli interventi di cui al comma 304, laddove possibile, sono realizzati prioritariamente mediante recupero di impianti esistenti o relativamente a impianti localizzati in aree già edificate»*



Ineludibilità della valutazione relativa alla
riqualificazione dello stadio Meazza

Il Dibattito Pubblico (DPCM 76/2018)

- Art. 1: «per dibattito pubblico si intende «il processo di **informazione, partecipazione e confronto** pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'Allegato 1»
- Art. 2: «Ai fini del presente decreto, si intende per: a) dibattito pubblico: il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all'Allegato 1»;
- Art. 5: «L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore individua, secondo i propri ordinamenti, il soggetto titolare del potere di indire il dibattito pubblico che si svolge nelle 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. Esso non può svolgersi, nei casi di cui all'articolo 3, commi 3 e 4, oltre l'avvio della progettazione definitiva...»

- Art. 7: «1. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore provvede a: a) elaborare il dossier di progetto dell'opera, scritto in linguaggio chiaro e comprensibile, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici, in coerenza con le linee guida di cui all'articolo 8 del decreto legislativo del 29 dicembre 2011, n. 228; b) fornire le informazioni sull'intervento e, ove significativo, sulle **alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità**; ... d) valutare i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico e redigere un dossier conclusivo in cui si evidenzia 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. 9: «*Ai sensi dell'articolo 23, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, i risultati di cui al comma 5 sono trasmessi dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore all'autorità competente per la **presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale....**»*



Il confronto fra le diverse posizioni avviene nella fase di programmazione dell'opera — prima dell'approvazione del relativo progetto definitivo, quando sono ancora possibili più scelte, sull'an, sul quid e sul quomodo

La valutazione di impatto ambientale

- Art. 9 DPCM 76/2018: «*Ai sensi dell'articolo 23, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, i risultati di cui al comma 5 sono trasmessi dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore all'autorità competente per la presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale*»
- In giurisprudenza, conformemente, «*La valutazione di impatto ambientale implica una **complessa e approfondita analisi comparativa** volta a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socioeconomica, tenuto conto anche delle **possibili alternative** e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione –zero» (T.A.R. Bari, (Puglia) sez. II, 09/06/2021, n.983)*

- In giurisprudenza «La Direttiva 2001/42/CE prevede che, una volta individuati gli opportuni indicatori ambientali, debbano essere valutate e previste...sia le **"ragionevoli alternative"** alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma" (art. 5, comma 1)... Non essendo chiarito se si intendano piani o programmi alternativi, o alternative diverse all'interno di un piano o di un programma, è plausibile accedere ad entrambe le ipotesi ermeneutiche ... In tal senso, del resto, si è espressa anche la Direzione generale dell'Ambiente della Commissione ... Con specifico riferimento ai piani per la destinazione dei suoli o di quelli per la pianificazione territoriale si è altresì chiarito che "le alternative ovvie sono **usi diversi di aree designate ad attività o scopi specifici**, nonché **aree alternative per tali attività"**.» (Consiglio di Stato sez. II, 01/09/2021, n.6152)

- Conformemente, «Alla stregua dei principi comunitari e nazionali, la valutazione di impatto ambientale non concerne una mera e generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma deve implicare la **complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente** del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto — **alla luce delle alternative** possibili e dei riflessi della stessa c.d. «opzione zero» — il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socioeconomica perseguita» (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 26/11/2018, n.11460)

La Convenzione di Aarhus

- Art. 6 «Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, *quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva*»

La Costituzione

Art. 41 Cost. «*L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*»

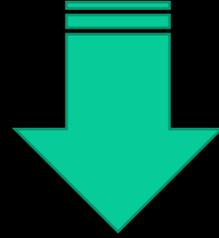
Art. 42 Cost. «*La proprietà è pubblica o privata. ... La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina ...i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*»

Perché le alternative sono importanti?

Per una questione di **democrazia**,
sia sotto il profilo della definizione di
interesse generale, sia con riferimento
alla partecipazione ai processi
decisionali,
non occasionale

Oggetto del DP è un progetto di *interesse generale*, che si contrappone a quello *locale*: l'interesse dei più prevale su quello dei meno **ma**

- con la garanzia dei diritti fondamentali e, comunque, quando gli interessi sono **qualitativamente** comparabili;
- di fronte alle *grandi opere*, la situazione è diversa: alle ragioni e ai valori della società e di un territorio, si contrappongono quelli (effimeri) dell'economia.
- I veri interessi particolari sono quelli della politica e dell'economia. La società civile esprime la difesa dell'ordine costituzionale



La partecipazione – sola – **legittima il processo decisionale** relativo a persone, comunità e territori

→ Qualsiasi limitazione grave dell'esercizio del diritto alla partecipazione ostacola l'esercizio di altri diritti (anche civili e politici) e si traduce in una violazione della governabilità democratica e dello stato di diritto.

Grazie!