ROMA IN TRANSIZIONE

Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli

a cura di
Alessandro Coppola
Gabriella Punziano

PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Roma-Milano
ISBN 9788899237110
Volume pubblicato digitalmente nel mese di novembre 2018
Pubblicazione disponibile su www.planum.net | Planum Publisher

ROMA IN TRANSIZIONE

Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli

a cura di
Alessandro Coppola
Gabriella Punziano

VOLUME 1

PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

A Sandra Annunziata, che aveva fatto di Roma la sua città.
E che a Roma aveva studiato e lottato per città più giuste e dignitose. Continueremo, ancor più di prima, ad avere bisogno di tutto il tuo entusiasmo.

Roma in Transizione.
Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli
A cura di Alessandro Coppola e Gabriella Punziano

Seconda edizione riveduta e corretta febbraio 2019
Prima edizione novembre 2018
Pubblicazione disponibile su www.planum.net, Planum Publisher
Foto di copertina: © Francesca Cozzi
ISBN 9788899237134

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written permission of the Publisher.

© Copyright 2018

Planum publisher
www.planum.net
Roma - Milano

Con il supporto di:

GRAN SASSO SCIENCE INSTITUTE
SCHOOL OF ADVANCED STUDIES
Scuola Universitaria Superiore

Indice

VOLUME 1

Alessandro Coppola e Gabriella Punziano
15 | **Roma in transizione: il contesto, gli obiettivi e i metodi di un progetto collettivo**

1 | Suoli e strategie spaziali

Giovanni Caudo
35 | **Roma in transizione, più facile distruggerla che comprenderla**

Benedetta Di Donato, Aurora Cavallo
43 | **Senza passare per la città: processi territoriali a Roma metropolitana**

Nicola Vazzoler
57 | **La pratica come rivelatrice dell'urbano: i territori di frontiera della bretella A1**

Massimiliano Crisci
71 | **Fine dello sprawl a Roma? La capitale verso una nuova fase di sviluppo urbano**

Aurélien Delpirou
85 | **Il trasporto pubblico come leva e insieme limite dello sviluppo metropolitano? Un'analisi comparativa di Roma, Parigi e Lione**

Martina Busti
105 | **Le centralità di Roma: strategia e prassi**

Mauro Baioni
121 | **Le compensazioni a Roma: da espediente a ipoteca sul futuro**

Indice

2 | Governance e modelli di sviluppo urbani

Mattia Diletti
141 | **Roma. La città senza progetto**

Stefano Sampaolo
153 | **Tra rendita e nuove logiche di sviluppo: processi adattivi e reattivi di una città alle prese con uno strisciante (e non compreso) declino economico**

Pietro Vicari, Alberto Violante
167 | **Ancora un'eccezione? La crisi fiscale della Capitale tra Neoliberismo e presunto declino**

Ernesto d'Albergo, Giulio Moini, Barbara Pizzo
183 | **Il negoziato sullo stadio dell'A.S. Roma: elementi di discontinuità nel regime urbano**

Irene Amadio, Daniela De Leo
195 | **Innovare la rilevazione e l'intervento sulle diseguaglianze alla scala urbana. Una proposta per l'area romana**

Federico Tomassi
209 | **Disuguaglianze e consenso elettorale a Roma, tra centro e periferie**

Edoardo Altavilla, Barbara Pizzo
223 | **La Metro e la Legge Obiettivo: ecologia di progetto o opportunismo?**

3 | Crisi, pratiche e politiche dell'abitare

Silvia Lucciarini
247 | **(In)Accettabili disuguaglianze urbane**

Indice

ETICity
261 | **Paesaggi storici urbani in cambiamento: il caso di Ostiense, Roma**

Enrico Puccini
275 | **Verso una politica della casa, dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale**

Sandra Annunziata
291 | **Pratiche e discorsi anti-sfratto a Roma in clima di austerità**

Chiara Davoli
305 | **Le occupazioni abitative a Roma: una "pratica di movimento" per il diritto all'abitare**

Giovanni Allegretti
319 | **Cercando radici di futuro? Recupero di memoria di un "sistema partecipativo" incompleto**

VOLUME 2

4 | Beni comuni, conflittualità e informalità urbane

Carlo Cellamare
359 | **Roma, l'azione pubblica tra malgoverno e autorganizzazione**

Filippo Celata, Raffaella Coletti, Cary Y. Hendrickson, Venere Stefania Sanna
373 | **Iniziative di comunità, cittadinanza attiva e sostenibilità a Roma: un'analisi comparativa**

Nadia Nur
387 | **La città nella crisi. Pratiche informali di resilienza nella Roma post-politica**

Indice

Luca Alteri, Adriano Cirulli, Luca Raffini
399 | **Verso una trasformazione degli attori dei movimenti sociali urbani? Il caso della “Carovana delle periferie” a Roma**

Giulia Petroletti
413 | **Dalla partecipazione alla gestione: le policy sui beni comuni di Roma Capitale**

Christian Iaione, Elena De Nictolis, Chiara De Angelis, Chiara Prevete
425 | **Collaborative and polycentric governance of the commons at the neighborhood level. The case of Rome**

Stefano Simoncini
441 | **La tragedia (romana) dei commons: un patrimonio pubblico in transizione**

5 | Transizioni e nuovi problemi pubblici

Alessandro Coppola
465 | **Problemi pubblici emergenti fra scienza ed azione pubblica. La sfida (rimandata?) delle governance e delle politiche della complessità a Roma**

Andrea Strollo e Michele Munafò
485 | **L’impatto del consumo di suolo a Roma e la valutazione dei servizi ecosistemici**

Francesco La VIgna, Isidoro Bonfà, Simona Martelli, Lucilla Ticconi
497 | **Il mondo invisibile sotto i piedi dei romani. La gestione sostenibile delle falde acquifere e il suo contributo per una città più resiliente**

Indice

Hélène Nessi
511 | **Mobilità dei modelli e resistenze del locale: Il caso masterplan di Jeremy Rifkin a Roma e il fallimento della transizione energetica**

Simone Ombuen, Andrea Filpa, Lorenzo Barbieri, Federica Benelli, Flavio Camerata, Daniela De Ioris, Giulia Pandolfi, Paola Reggio
523 | **Cambiamento climatico e politiche urbane a Roma. Dalla Carta della Vulnerabilità Climatica all'analisi delle condizioni operative locali**

Vittorio Rosato, Antonio Di Pietro, Luigi La Porta, Luisa Lavalle, Maurizio Pollino, Alberto Tofani
539 | **Sistemi di supporto alle decisioni per l'analisi del rischio nelle aree metropolitane: uno sviluppo in corso sull'area di Roma Capitale**

Alessandro Coppola
557 | **Studiare Roma in Transizione. Temi e problemi**

Gabriella Punziano
585 | **Roma in transizioni: concetti, temi e tendenze**

600 | La mappa di Roma in Transizione

604 | Autori

Abstract

The city of Rome displays a marked infrastructural deficit, if compared to other fellow European cities. The difficulty to organise a sound and capillary urban railway network in Rome is evident, and it is generally associated with archaeological and geological issues in the city's underground. Nevertheless, organisational issues are key – and neglected – issues in the management of large projects.

The 'Metro C' – the case study of this research – is the third underground line of Rome. The construction of this important transportation project (nearly 4bn euros of public money to this day) has been so far slow, over budget, and over time.

Urban projects of this sort are outstanding elements for investigating institutional change and continuity in the governance of mega-projects. The aim of this chapter is to highlight the defects inherent to the regulative framework applied to this project – the Legge Obiettivo. This 'exceptional' regulative regime (now abrogated) aimed at strengthening the power of the private contractor (hollowing out that of the client) in public projects' management. Such approach could lead to two different consequences: on the one hand, it can invest the private contractor with higher pressure for innovative solutions and overall performances; on the other hand, it might trigger a domino effect of opportunistic behaviour, if responsibilities are not re-allocated coherently and strategically. Here we provide insight about how it is this second result that has been reached, in the case of the Metro C.

La città di Roma presenta, rispetto ad alcune città europee a lei paragonabili, un marcato deficit infrastrutturale. La difficoltà di implementare una robusta e capillare rete di ferrovie urbane a Roma è evidente, e generalmente associata al complesso profilo geologico e archeologico che caratterizza il sottosuolo della città. Oltre a questi importanti vincoli, tuttavia, sono da prendere in esame altrettanto determinanti — e sottovalutate – questioni organizzative nella gestione dei grandi progetti infrastrutturali.

La Metro C – il caso studio di questa ricerca – è la terza linea della metropolitana di Roma. La costruzione di questo importante progetto infrastrutturale (quasi 4 miliardi di euro di denaro pubblico, ad oggi) è stata fin dall'inizio caratterizzata da aumento dei costi e ritardi di consegna.

Progetti urbani di questa natura rappresentano oggetti di notevole valore scientifico, in particolare per investigare le continuità (o discontinuità) istituzionali nella governance dei mega-progetti. L'obiettivo di questo capitolo è di evidenziare i limiti inerenti alla cornice regolativa applicata a questo progetto – ovvero la cosiddetta Legge Obiettivo. Questo strumento derogatorio di governo dei grandi progetti di interesse nazionale (oggi abrogato) aveva come scopo originale il trasferimento di nuove attribuzioni al contraente privato (di conseguenza diminuendo il ruolo della committenza pubblica) nella gestione dei progetti pubblici. Questo particolare approccio alla gestione può però portare a due scenari molto diversi tra loro: da un lato come conseguenza di maggiori responsabilità, può aumentare lo stimolo a ricercare soluzioni innovative e a migliorare le performance; dall'altro, rischia di innescare (e consolidare) una serie di comportamenti opportunistici da parte dei contraenti privati se le responsabilità e i rischi di esercizio non sono allocati in maniera strategica e coerente. Nelle pagine seguenti si discuterà di come il caso della Metro C possa a ragione essere considerato un esempio del secondo scenario.

Edoardo Altavilla
Barbara Pizzo

La Metro C e la Legge Obiettivo: ecologia di progetto o opportunismo?

Introduzione

Il presente capitolo[1] è dedicato ad uno dei più controversi progetti per Roma degli ultimi decenni, e precisamente quello per la linea C della Metropolitana che, tra le numerose possibili letture, evidenzia lo scarto tra bisogni reali, decisioni politiche e realizzazione. Scarto che emerge anche come crescente insoddisfazione per il modo in cui la città 'funziona', e le cui giustificazioni sono solitamente ricondotte alle condizioni di 'eccezionalità' all'interno delle quali trasformazioni urbane altrove considerate 'ordinarie' si attuano: prima di tutto, il ricchissimo patrimonio archeologico, solitamente menzionato proprio tra le cause della sotto-dotazione di linee metropolitane. Tale patrimonio, certamente unico al mondo, imporrebbe vincoli tecnici strettissimi ai progetti infrastrutturali sotterranei, vincoli di fatto inesistenti in altre realtà urbane. Sarebbe a dire che un progetto di linea metropolitana a Roma partirebbe con un *bonus* di ritardi e aumento di costi fisiologico e ampiamente giustificato. Tale obiezione, pur nella sua estrema semplicità, non è affatto pretestuosa in sé, e andrebbe tenuta in debito conto.

Tuttavia, com'è ovvio, esistono numerosi altri fattori che determinano a vario titolo e intensità il successo o l'insuccesso dei grandi progetti. Questi includono il know-how tecnico delle imprese affidatarie, la capacità organizzativa e programmatoria delle pubbliche amministrazioni, nonché di coordinamento (quando spetta al Pubblico) e di controllo, specialmente quando si tratta di un opera pubblica, in termini di finalità e anche di finanziamento, come nel caso in oggetto; la completezza e la rigidità/flessibilità dei contratti di affidamento, e a seguire tutta un'altra serie di fattori che riguardano l'incastro tra la dimensione

1 Parte di una ricerca pluriennale su Roma, e specificamente di una tesi di dottorato di E. Altavilla (*The Controversial Case of Metro C in Rome: Whose Failure?*) all'interno del PhD program in Urban Studies del GSSI, Gran Sasso Science Institute, di cui B. Pizzo è stata supervisor.

tecnologica e quella amministrativa, interpretato come fattore di incertezza e anche di rischio (da gestire), e focus della ricerca più recente sui megaprogetti (vedi ad esempio Davies, 2017; Flyvbjerg, Bruzelius, & Rothengatter, 2003; Fyvbjerg, 2017; Altshuler & Luberoff 2003; Miller, Lessard, Michaud, & Floricel, 2001).

Come è stato riconosciuto (Flyvberg 2014, 2017), i grandi progetti non sono semplicemente degli importanti 'oggetti' di analisi, ma dei particolari 'contesti' o 'ambienti' da analizzare per studiare l'interazione con (e le logiche che soggiacciono a) le decisioni politiche, le condizioni di cambiamento o di stabilità / continuità istituzionale e, non da ultimo, i caratteri dell'economia politica delle città.

Roma, come tutte le grandi città, è una realtà complessa: ciò non significa però che alcuni meccanismi che la connotano, e alcune spiegazioni, non possano essere relativamente semplici. In particolare, per tutta la sua storia di città capitale, Roma ha 'risolto' una gran parte dei suoi problemi 'spostando' decisioni o ricorrendo a soluzioni a livelli altri rispetto a quello dell'amministrazione locale. In parte riconoscendo che i problemi ai quali la città era chiamata a rispondere (e i costi da sostenere) per il suo ruolo del tutto peculiare (non solo capitale della Repubblica Italiana, ma méta di turismo culturale, artistico e religioso di primaria importanza) superavano di gran lunga la dimensione locale. Per via degli obiettivi specifici, e quindi limitati, di questo contributo possiamo solo menzionare a tale proposito, le 'politics of scale' (Smith 1987, 1992, Swyngedouw 1997, Brenner 1999, 2001, Cox 1998) come possibile riferimento interpretativo, in particolare per le implicazioni in termini di ridefinizione degli attori della governance del progetto e riconfigurazione dei loro rapporti.

Il deficit in termini di infrastrutture per la mobilità di Roma, su ferro in particolare, è noto (Corte dei conti, 2011), ed emerge chiaramente se si comparano le sue dotazioni con quelle di altre città europee, anche di dimensioni e di rango inferiori. Infatti, in termini di chilometri di linee metropolitane (strettamente intese) per abitante, Roma – con i suoi 9,6 km di linee per milione di abitanti – è drammaticamente sotto-dotata rispetto a città come Berlino (24,3 km/mln ab), Barcellona (23,5 km/mln ab), Madrid (38,1 km/mln ab), e Milano (74 km/mln ab).

Piuttosto sorprendentemente rispetto ad altri casi romani nei quali il carattere controverso del progetto emerge già a partire dal problema del finanziamento (e dei soggetti finanziatori), il caso della metro C si configura come un'opera pubblica totalmente sostenuta dallo stato a diversi livelli (principalmente dallo stato nazionale, anche attraverso un canale di finanziamento specifico – quello attivato per il recupero e la riutilizzazione di vecchie linee ferroviarie), e realizzata da privati attraverso la formula del progetto 'chiavi in mano'.

Ora, il nodo da sciogliere è capire come sia possibile che un'opera ritenuta tanto importante, generalmente benvenuta e non contestata socialmente (se non per minori, singole specifiche scelte), e sostenuta da finanziamenti sovrabbondanti (ad oggi gli investimenti pubblici hanno raggiunto quasi i 4 miliardi di Euro), abbia avuto tante e tali difficoltà di implementazione.

Ad oggi il progetto è attuato per meno della metà del tracciato previsto. Il tratto realizzato, quello che va dalla fermata Pantano Borghese (nel comune di Monte Compatri) al nodo di scambio di S. Giovanni con la linea A, si sviluppa prevalentemente in superficie riutilizzando la linea ferroviaria esistente (la giustificazione del finanziamento statale – una 'finestra di opportunità' offerta dalla legge 211/1986). E' altresì il tratto meno costoso del tracciato, anche per i relativamente più limitati impatti con gli strati archeologici (il tracciato previsto prosegue verso il Colosseo e Piazza Venezia, attraversa quindi la più grande area archeologica del mondo). Che si tratti di un'opera molto complessa, di una sfida in termini di progettazione, è indubbio.
Il caso della Metro C è divenuto anche un importante caso giudiziario. (Molte delle difficoltà incontrate per ottenere interviste o per avere accesso ai materiali sono riconducibili a questo). Siamo convinti, però, che non si possa liquidare la questione con un generico riferimento a fatti di corruzione. Ciò che per noi è fondamentale è chiarire quali sono stati i passaggi che hanno reso possibile una libertà di azione quasi illimitata ai soggetti privati a fronte di un potere e di una capacità di controllo limitatissimi da parte del pubblico. E come si sia arrivati all'estremo ritardo nei lavori e all'altrettanto estremo aumento dei costi che caratterizzano negativamente questo progetto.
Il nostro obiettivo qui è esplicitare come, dopo la fine delle politiche 'speciali' per Roma, si sia riusciti a riprodurre comunque le modalità di interazione tra politica e realtà imprenditoriale locale consolidate, ossia simili a quanto era già avvenuto nel passato. Più specificamente ragioniamo su quale ruolo abbia giocato il cambiamento nelle procedure di implementazione ottenuto grazie all'emanazione di una legge nazionale, la Legge Obiettivo (L. 443/2001; DLgs. 190/2002). Tale legge permette il ritorno del modello dell' "appalto in concessione", che si era tentato di superare dopo che lo scandalo di Tangentopoli lo aveva messo sotto accusa.

1 | Le radici del progetto

La Linea C della metropolitana di Roma ha una storia quasi secolare. Se ne trovano le prime tracce in alcuni documenti di pianificazione urbanistica degli anni Venti del secolo scorso (GUR, 1929) dove si immagina una capillare infrastrutturazione su ferro del comune di Roma sul modello delle grandi capitali europee.
Contrariamente alle altre linee che componevano la rete prevista in questo documento – nel corso dei decenni successivi tutte eliminate o stravolte –, la direttrice nordovest-sudest (allora denominata linea G) è rimasta per lo più invariata nel suo percorso e tappe principali. Seppure posta al servizio di obiettivi di policy sempre diversi, la futura Metro C ha conservato però intatto il suo *significato* territoriale: era ed è stata pianificata per correre lungo la via Casilina, verso i Castelli Romani da un lato, e diretta a nord nella zona dei tribunali (quartiere Prati).
Alla fine degli anni Venti la linea doveva sostenere il pregiudizio anti-urbano del regime fascista, essere complementare cioè alla creazione dei centri satellite in direzione dei Castelli Romani. Successivamente, durante i lavori preparatori

al Piano Regolatore del 1962, l'infrastruttura (qui indicata come "linea 7") fu recuperata come strumento per alleviare la condizione di grave isolamento delle borgate del quadrante est della città (CET, 1957). Questa proposta fu ampiamente stralciata dall'amministrazione comunale in sede di adozione del Piano, ovvero accogliendo i capisaldi del tronco centrale del tracciato ma spostando il baricentro della direzione extraurbana sulla via Prenestina, scartando così clamorosamente l'ipotesi di collegamento delle borgate con il centro storico (Fig. 1[2]).

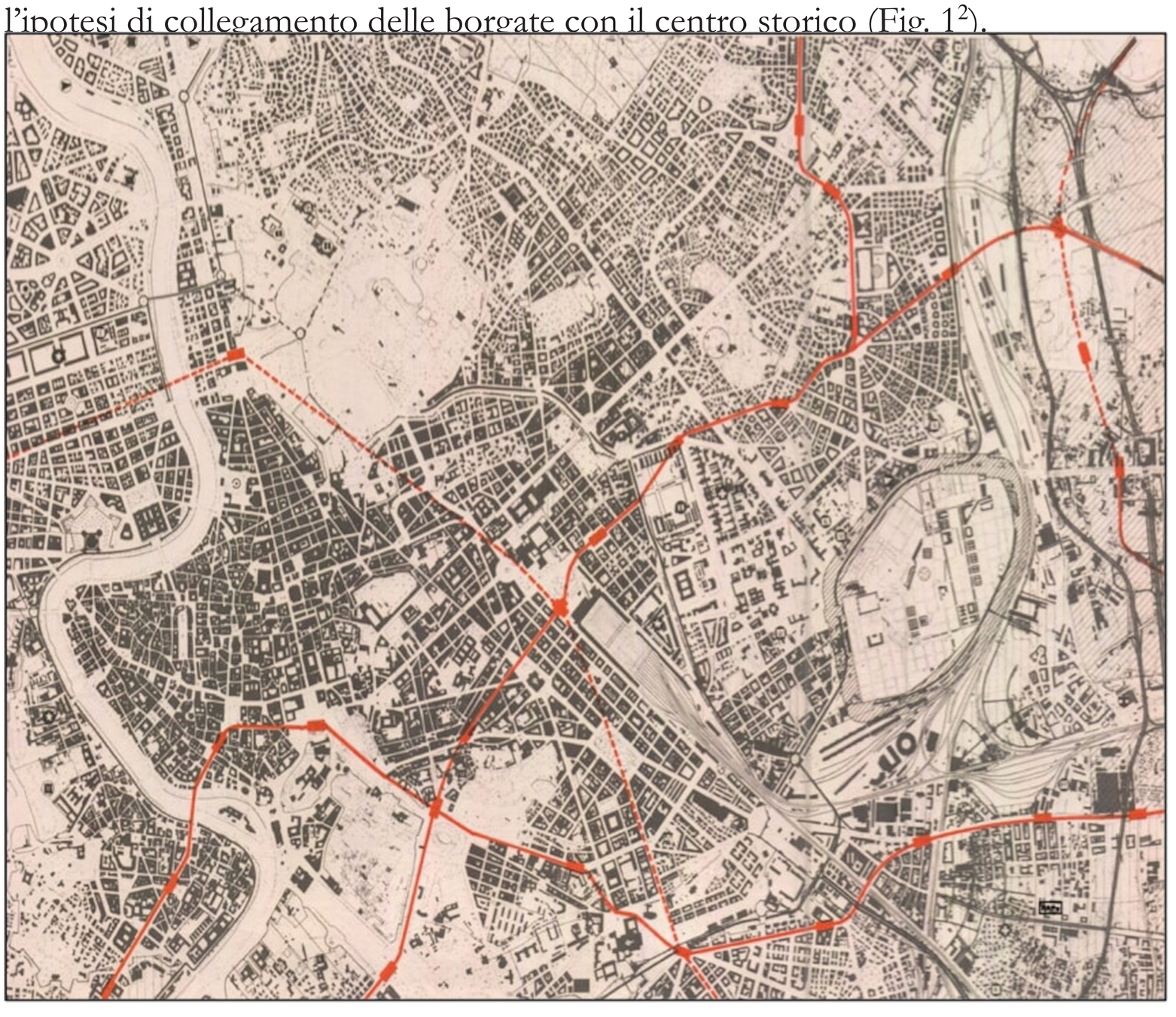

Fig. 1 – La futura Metro C (tratto centrale) nel Piano Regolatore del 1962.
Fonte: PRG 1962.

2 La linea in questione è quella in basso che taglia longitudinalmente la mappa. Le stazioni rappresentate sono pressoché identiche a quelle attualmente realizzate o in progetto, con la sola eccezione, come detto, del tracciato da Piazza Venezia in poi.

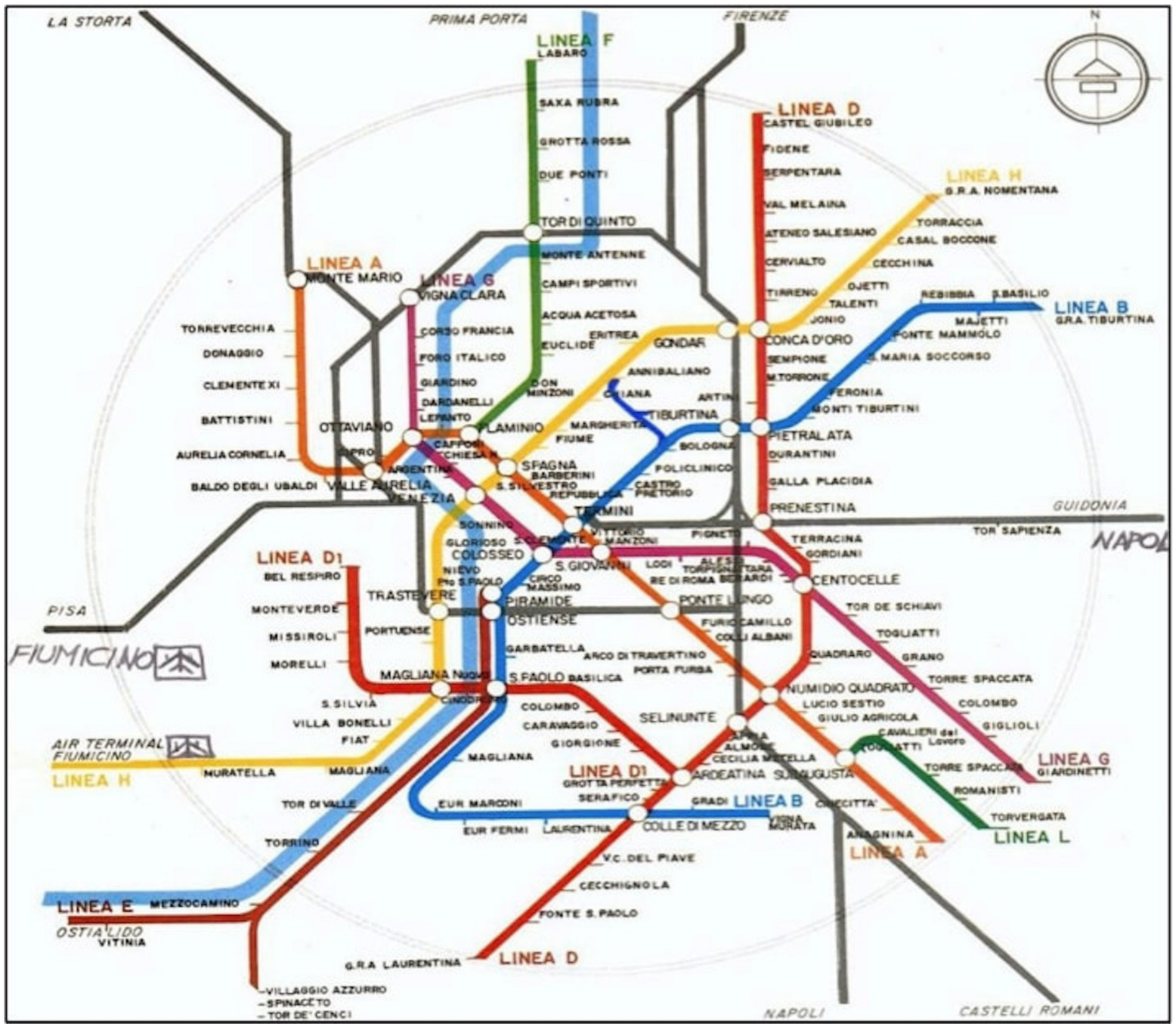

Fig. 2 – Il disegno infrastrutturale proposto da Intermetro.
Fonte: Intermetro.

Nei primi anni Ottanta, sotto la supervisione di Leonardo Benevolo, furono lanciate una serie di proposte per la riorganizzazione dell'area dei Fori Imperiali sulla base di una ipotesi di pedonalizzazione dell'intera area archeologica centrale, progetto caro ad Antonio Cederna, Italo Insolera e Adriano La Regina (Benevolo, 1985). Lo studio si concentrava anche sulle necessarie misure trasportistiche da adottare qualora una così nevralgica area urbana fosse stata sottratta ai flussi di traffico. Ne emerse, tra le altre cose, un nuovo fondamento logico per i progetti delle linee metropolitane per Roma negli anni a venire; prendeva forma l'idea di un dialogo tra la funzione meramente trasportistica delle infrastrutture e le pratiche di godimento del patrimonio storico e archeologico di Roma. Sono i primi accenni alla concezione 'museale' della stazione metropolitana che troverà pieno compimento nel primo progetto di costruzione della Metro C elaborato nel corso degli anni Novanta.

Il resto costituisce storia recente (Tab. 1). Alla metà degli anni Ottanta, il Comune acquisì una proposta di sviluppo infrastrutturale elaborato dal consorzio Intermetro (Fig. 2) che rimarrà il riferimento progettuale di lì in poi (Alei, 2011). Dopo aver individuato, nel 1992, la copertura finanziaria del progetto nella legge 211/1986, la linea C fu definitivamente inserita in agenda dall'amministrazione Rutelli, sotto la quale il Comune lavorò a tutti i gradi di progettazione, consegnati

al CIPE per approvazione nel 2001.
La svolta arrivò l'anno successivo, quando la giunta Veltroni decise per l'inserimento dell'opera nella cornice regolativa della legge n. 443/2001, che costituì un regime eccezionale di governo dei progetti strategici in Italia fino al 2016, in seguito cioè all'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).
La Legge Obiettivo – come è stata ribattezzata quella legge – ha rappresentato un profondo cambio di paradigma nell'ordinamento normativo dei lavori pubblici in Italia, e pertanto merita un'analisi particolare, alla quale dedichiamo il prossimo paragrafo.

1929	*La Linea G*	Alcuni tra i più importanti urbanisti del periodo si riuniscono nel Gruppo Urbanisti Romani per elaborare una proposta di nuovo, ambizioso Piano di linee metropolitane. La futura Metro C è qui presente come linea G.
1957	*La proposta di Piano del CET*	L'amministrazione di Roma affida a un gruppo di architetti l'elaborazione di una bozza di PRG. Il tracciato attuale della Metro C è qui coperto dalla Linea numero 7.
1958	*Proposta respinta*	L'assemblea municipale non accoglie il documento del CET, se non in parte. La linea 7 è mantenuta ma modificata nei suoi tracciati esterni. Praticamente invariato il tronco centrale.
1962	*Il nuovo PRG*	Approvato il nuovo PRG di Roma (Comune di Roma, 1962). La linea A, secondo le modifiche alla linea 7 del 1958, riprende il tratto centrale della futura Metro C.
1986	*La proposta Intermetro*	L'azienda consortile ex-IRI Intermetro elabora una proposta di 8 linee metropolitane. Torna la Linea G che ha l'identica struttura dell'odierna Metro C.
1992	*Finanziamento legge 211/1986*	Si cerca copertura finanziaria per la Metro C sul tracciato della proposta Intermetro. Individuata nella legge 211/1986 che offre co-finanziamento statale per la costruzione di nuove linee metropolitane urbane se contestuale alla riqualificazione di vecchie ferrovie regionali (la Roma-Pantano sarà infatti sostanzialmente la tratta esterna della futura Metro C, dalla stazione di Torrenova in poi).
1993	*Nuova amministrazione*	La nuova giunta Rutelli si impegna fortemente sul tema delle infrastrutture su ferro e della mobilità urbana.
1995	*PROIMO and the 'Cura del ferro'*	Redazione del PROIMO nel quale è inserita la strategia per la nuova mobilità integrata di Roma (la *Cura del ferro*) (Comune di Roma, 1995). La tecnica di costruzione della Metro C (una priorità di policy) è elaborata da un gruppo di consulenti tecnici coadiuvati dalla Sovrintendenza archeologica. Il *Modello Roma* prevede la costruzione delle stazioni e dei tunnel principalmente *dal basso*, per far fronte (e valorizzare, laddove possibile) alla probabile interferenza con lo strato archeologico, integrando quindi eventuali ritrovamenti negli ambienti sotterranei.
2000	*Progetto preliminare*	Completato il progetto preliminare della Linea da parte del Comune.
2001	*Nuova amministrazione*	1 Giugno: Walter Veltroni è eletto nuovo sindaco di Roma con una maggioranza in sostanziale continuità con l'amministrazione precedente.
2001	*Progettazione esecutiva: CIPE 121/2001*	Completata la progettazione della Metro C (progetto preliminare, definitivo, ed esecutivo). Progetto inviato al CIPE per l'approvazione. Il CIPE approva con delibera n. 121/2001: il costo complessivo è di 1,92 milioni di euro.

2002	*Legge Obiettivo*	Il MIT, il Comune di Roma, e la Regione Lazio approvano l'inserimento dell'opera nel Programma Infrastrutture Strategiche, decretando così l'impiego del regime regolativo della Legge Obiettivo (443/2001), da poco introdotta (progetto 'chiavi in mano').
2003	*I soggetti finanziatori*	Sono definite le percentuali di finanziamento: 70% a carico dello Stato (MIT); 18% a carico del Comune di Roma (attraverso *Roma Metropolitane*); 12% a carico della Regione Lazio.
2004	*CIPE 105/2004*	Il CIPE approva il progetto preliminare della riqualificazione della vecchia ferrovia Roma-Pantano.
2005	*Licitazione privata*	15 Febbraio: la stazione appaltante *Roma Metropolitane* manda in gara l'affidamento a contraente generale (compreso di progettazione definitiva ed esecutiva) a 10 imprese e consorzi individuati sul mercato. 1 Giugno: Acquisizione di 6 offerte complessive
2006	*Metro C S.c.p.a.*	28 Febbraio: la stazione appaltante dichiara la costituenda Metro C S.c.p.a. vincitrice della gara d'appalto.
2008	*NPRG*	12 Febbraio: Approvato il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma; la Metro C è inserita nel Piano come una costruzione prioritaria.
2008	*Cambio di amministrazione*	28 Aprile: Gianni Alemanno è eletto sindaco di Roma con una maggioranza di centro-destra, rompendo la continuità politica durata 15 anni.
2009	*CIPE 64/2009*	Il CIPE approva varianti in aumento al progetto iniziale per 194,6 mln di euro.
2010	*Aumento costi #1*	Il tronco centrale dell'opera è soggetto a molte varianti (rimozione/ trasferimento stazioni, aumento costi per forniture, modifiche al percorso).
2010	*L'abbandono del Modello Roma*	Cambia la tecnica costruttiva nel centro storico: Roma Metropolitane e il CIPE approvano un nuovo modello di scavo proposto dal contraente generale. Cantieri a cielo aperto invece del precedente *Modello Roma*.
2011	*Aumento costi #2*	Ritrovamenti archeologici bloccano i lavori in più punti del centro storico con conseguente aumento dei costi.
2015	*Indagine ANAC*	L'Autorità Anti-Corruzione apre un'inchiesta sui lavori della Metro C. Oggetto dell'indagine sono le 33 varianti in aumento che sono state, secondo l'ANAC (ANAC, 2015), illegittimamente pagate dalla stazione appaltante all'impresa costruttrice.

Tab. 1 – La storia della Metro C – le tappe fondamentali
Fonte: elaborazione degli autori

2 | La Legge Obiettivo

2.1 | Le motivazioni e la struttura

L'apparato normativo costruito negli anni intercorsi dalla fine di Tangentopoli – uno scandalo consumato principalmente nel settore degli appalti pubblici – si muoveva attorno ad una legge quadro, la 109/1994 (conosciuta come Legge Merloni), che era tuttavia stata percepita dalla comunità imprenditoriale come

inutilmente punitiva e immobilizzante per il settore delle opere pubbliche.
La Legge Obiettivo nasceva sotto auspici piuttosto ambiziosi, in un paese che si dichiarava bisognoso di infrastrutture di larga scala. La *ratio* complessiva del provvedimento si potrebbe sintetizzare cominciando da alcune criticità riconosciute e volontà dichiarate dal Legislatore:

a. un sistema burocratico/amministrativo troppo farraginoso per lo sviluppo celere ed efficiente di progetti infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale;
b. un settore pubblico in una condizione ormai cronicizzata di disponibilità intermittente di risorse (sia economiche che tecniche);
c. la volontà di riformare il governo delle opere pubbliche e di indirizzarlo verso un sistema che investisse di maggiori responsabilità il settore privato.

La legge 443/2001 e i relativi decreti attuativi – a loro volta inglobati nel Codice dei contratti pubblici (L. 163/2006) – ha introdotto nell'ordinamento italiano la figura del Contraente Generale (C. G.), e con esso la pratica del progetto 'chiavi in mano'. A questa introduzione si deve l'abbandono dell'impresa di costruzione privata come mero esecutore di un'opera pubblica.
Fino a quel momento, l'impresa aggiudicataria di un appalto aveva l'obbligo di attenersi strettamente ai vincoli tecnici, organizzativi ed economico-finanziari imposti dalla stazione appaltante – ovvero dal soggetto pubblico. Questi metteva a gara un appalto fornendo la più dettagliata progettazione lasciando al privato – appunto, un mero esecutore – l'unico onere di portare a termine il lavoro. Una delle principali critiche a questo sistema riguardava le limitazioni rispetto alle possibilità di evoluzione del settore privato, in sostanza l'impossibilità di sperimentare sistemi più efficienti di progettazione e realizzazione, quindi una 'inaccettabile' suddivisione di compiti tra amministrazione e impresa – problematica dal punto di vista di entrambi i soggetti.
Al livello internazionale, tuttavia, l'attività imprenditoriale relativa all'appalto pubblico (ma più in generale dei grandi progetti) si era già da tempo evoluta in una direzione tale da conferire maggiore peso decisionale e gestionale all'impresa, ammettendo casi in cui potesse essere vantaggioso trasferire su di essa responsabilità e prerogative tipicamente pubbliche, specialmente in caso di progetti ad alto valore economico (quelli che oggi chiameremmo *mega-progetti*). Con l'emanazione della Legge Obiettivo si introduceva una modalità già riconosciuta nell'ordinamento europeo.
Nello specifico, le maggiori novità che questo codice ha apportato al precedente impianto normativo sono riassumibili nei nuovi compiti dell'impresa appaltatrice.
Il contraente generale:

a. può elaborare la progettazione definitiva ed esecutiva dell'opera (a base di gara, quindi, il solo progetto preliminare);
b. pre-finanzia parzialmente o interamente l'opera;
c. eredita dal soggetto pubblico la direzione dei lavori (il principale istituto di controllo da parte della committenza) e il piano delle espropriazioni;
d. provvede alla *realizzazione con qualsiasi mezzo* dell'opera: vale a dire che ha la possibilità di sub-appaltare (secondo contratti di diritto privato) a imprese terze tutta o parte dell'opera;

e. si impegna – in seguito a queste nuove attribuzioni – alla consegna del lavoro chiavi in mano (ovvero pronto per essere operativo), *nel rispetto dei tempi previsti e del costo dichiarato*.

Non più confinato al solo lavoro tecnico, il C. G. si trasforma quindi nella vera stazione appaltante, il fulcro dell'intero *project management*, che oltre a conservare le ovvie incombenze pratiche acquisisce una funzione organizzativa e di coordinamento, con il controllo dell'attività di cantiere e la totale discrezionalità riguardo la scelta e la gestione di subappaltatori e fornitori.

2.2 | L'implementazione della Linea C nel quadro della Legge Obiettivo

La linea C (Fig. 3) nasce a sud-est di Roma, nel comune di prima cintura di Monte Compatri, lungo la ex ferrovia regionale concessa Roma-Fiuggi; continua parallelamente alla via Casilina servendo le molte ex-borgate della zona. Il tracciato taglia poi in maniera baricentrica la zona urbanistica di Centocelle – anch'essa tra le più densamente popolate della capitale, circa 17 mila abitanti per kmq –, i quartieri di Pigneto e di San Giovanni (fermata di scambio con la linea A), per poi entrare nel centro storico vero e proprio dove attualmente sono in costruzione le stazioni di Amba Aradam – nella zona di Porta Metronia – e di Fori Imperiali/Colosseo, dove incrocerà la linea B.

Qui si ferma il tracciato finora finanziato. All'interno del centro storico, il contraente generale prevede la realizzazione di altre cinque stazioni: Piazza Venezia, Chiesa Nuova, San Pietro, Ottaviano, e infine Clodio.

Il resto della linea, nella più ottimistica previsione, dovrebbe portare all'ospedale Sant'Andrea in zona Cassia, passando per l'Auditorium e il Foro Italico.

Il progetto completo della Metro C conta trenta stazioni per 25,6 km di percorso, dei quali 16,9 sottoterra e 8,7 in superficie (come già detto, principalmente realizzato sui sedimi della vecchia ferrovia concessa).

Sono stati scavati, fino ad oggi 2,4 milioni di metri cubi di ambienti sotterranei.

Ai lavori stanno contribuendo come sub-appaltatori e fornitori più di duemila imprese che in totale gestiscono più di cinquemila appalti, e che impiegano circa diecimila maestranze.

I lavori sono iniziati il 13 aprile 2006.

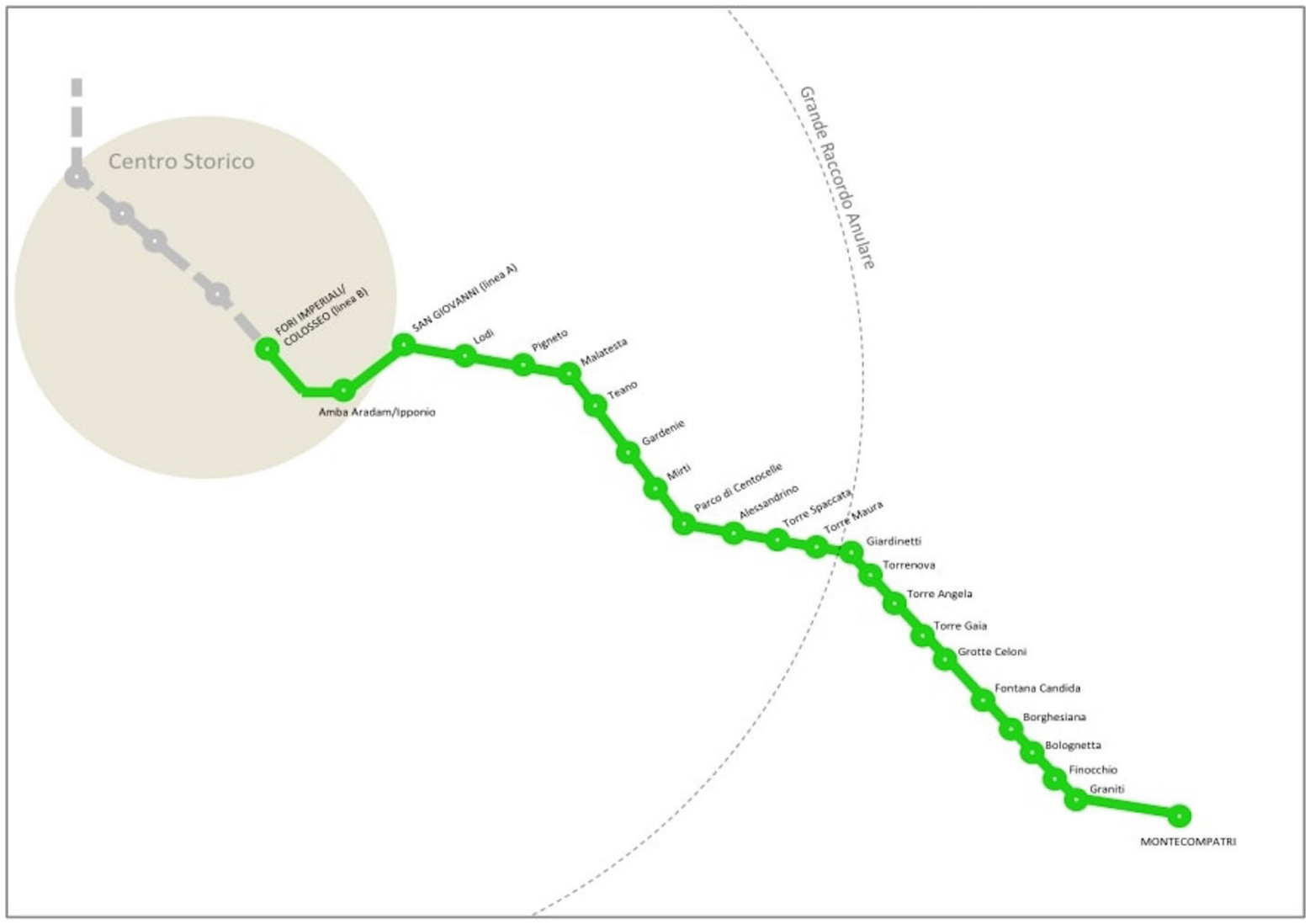

Fig. 3 – Il Tracciato della Metro C
Fonte: elaborazione degli autori

Come già spiegato, la cornice regolativa definitiva con cui l'appalto per la Metro C è stato mandato in gara è quella della Legge Obiettivo.
A dispetto di uno dei presupposti fondamentali che hanno giustificato l'introduzione del general contractor nell'ordinamento italiano (ovvero rispetto di tempi e di budget) la costruzione della Linea C è stata accompagnata da gravi ritardi di consegna e notevole aumento dei costi. La consegna dell'opera al committente era inizialmente prevista per il 2011, mentre l'aumento dei costi è arrivato all'inizio del 2018 al 97%, se si considera quanto definito nella prima delibera CIPE del 2001 (Fig. 4.)
A prescindere dalla sua indubbia valenza sociale e trasportistica, la vicenda della Metro C si avvia a diventare uno dei casi di fallimento progettuale più clamorosi del mondo occidentale, da qualunque prospettiva la si osservi. Dall'inizio dei lavori, nel 2006, ad oggi sono state emesse 45 varianti in corso d'opera (il 20% delle quali per ritrovamenti archeologici) di cui 33 in aumento di spesa; sono state aperte tre inchieste da parte di autorità di vigilanza e istituzioni giudiziarie per corruzione e danno erariale (Tab. 2.)
Generalmente tali dati sono indicatori di un chiaro fallimento (Fyvbjerg, 2017): basti pensare che la compagine di governance che ha gestito la prima fase della costruzione della *Jubilee line* di Londra fu sciolta e sostituita, nel 1998, per difficoltà molto meno gravi.
Un provvedimento di riforma decisivo come si è rivelata essere la Legge Obiettivo andrebbe perciò analizzato nelle sue conseguenze di tipo istituzionale – vale a dire dell'impatto che la legge ha avuto nell'organizzazione dei comportamenti e delle azioni degli attori in gioco.

Ritardi	Aumento costi	Varianti	Inchieste giudiziarie
Consegna prevista inizialmente per il 2011. Ad oggi (inizio 2018) completata per il 60% in termini di budget. Solo il 5% della tratta fondamentale attraverso il centro storico è stata completata.	2001: 1,92 miliardi di euro. 2006: 2,5 miliardi di euro (aggiudicazione appalto). 2016: 3,8 miliardi di euro. 52% di aumento costi su base stime 2006 e 97% su base stime 2001. Corte dei conti (2011) prevede più di 6 miliardi di costi totali a fine lavori (213%).	45 varianti in corso d'opera. 33 varianti in aumento. Le sole varianti in aumento per ragioni archeologiche hanno aumentato i costi di 320 milioni di euro.	2015: ANAC – Autorità Italiana Anti-Corruzione. 2011: Corte dei conti per danno erariale. Procura di Roma.

Tab. 2 – I numeri del fallimento
Fonte: elaborazione degli autori

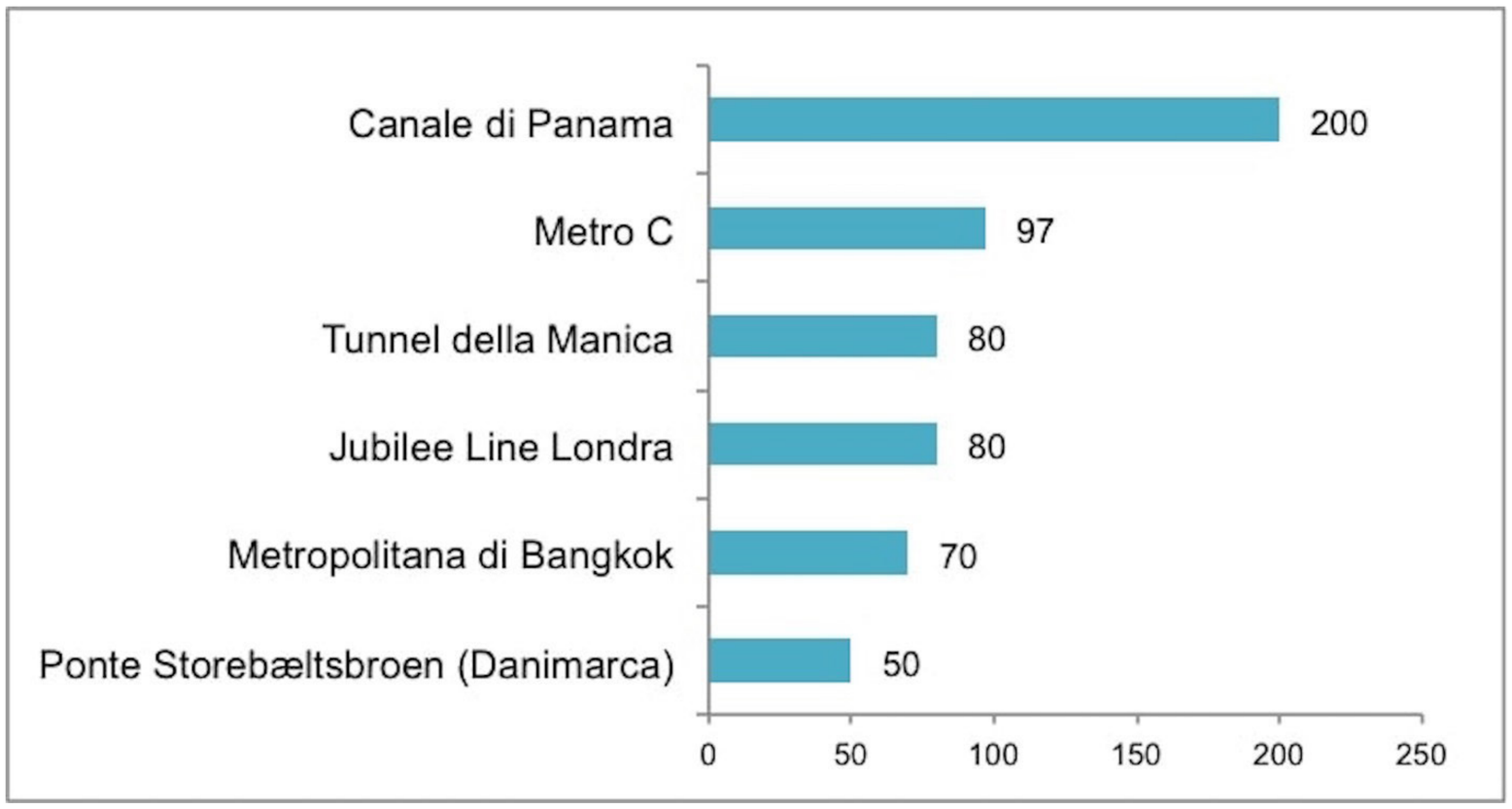

Fig. 4 – Aumento di costi della Metro C a confronto con alcuni altri megaprogetti (val. %)
Fonte: elaborazione degli autori su dati presenti in Fyvbjerg (2017)

2.2.1 | La "realizzazione con ogni mezzo" e l'espulsione del soggetto pubblico

Come abbiamo avuto occasione di evidenziare in precedenza, uno degli intendimenti della Legge Obiettivo era di attribuire maggiori responsabilità all'impresa affidataria, motivarne la spinta innovativa e competitiva e, anche come conseguenza di tali trasformazioni, assicurare il rispetto di tempi e budget. Nei fatti ciò si è tradotto nell'esatto opposto.
Il general contractor si è dimostrato incapace di ricoprire il ruolo di fulcro della governance di progetto; in alcuni casi (ma questi sono argomenti su cui sta indagando la magistratura) pare avere abusato delle sue nuove attribuzioni facendo un uso esagerato dell'istituto della variante progettuale, varianti a loro

volta illegittimamente riconosciute dal committente (ANAC, 2015) (vedi evidenze in Tab. 2).
Si parla di "illegittimità" perché secondo le disposizioni regolamentari che sottendono alla forma di affidamento 'chiavi in mano', il general contractor si fa carico di tutto il rischio progettuale, dunque non sarebbero ammesse rivalse economiche derivanti da eventi imprevisti – come ad esempio un ritrovamento archeologico[3].
Una variante emessa per ragioni archeologiche (variante cosiddetta *sostanziale*) determina l'immediata sospensione dell'attività di cantiere, con conseguenti maggiori costi totali e un allungamento dei tempi di consegna.
Tutto questo è stato possibile per via della inedita sovranità del general contractor sulla direzione dei lavori – il direttore dei lavori, che è tradizionalmente la figura di garanzia del committente sull'attività di cantiere, ai sensi della Legge Obiettivo è *interno* all'impresa di costruzione. L'unico istituto di garanzia conservato dal soggetto finanziatore (pubblico) è la cosiddetta Alta sorveglianza, che è però attribuzione piuttosto 'surrettizia', come vedremo.
Così decretando, il soggetto pubblico rimane fatalmente fuori dal processo di realizzazione delle infrastrutture pubbliche – tanto dalla fase di progettazione quanto da quella di controllo (Bortoli, 2011).
Da un'intervista con il Responsabile Unico del Procedimento della Metro C (Roma Metropolitane):

> «I compiti di "Alta sorveglianza" attribuiti alla committenza sono tutt'altro che concreti dal momento che i cantieri sono sotto il controllo e la direzione del general contractor – infatti la direzione dei lavori è un ruolo chiave, ad esempio, per la qualificazione di una variante.
> L' "alta sorveglianza" è una funzione svuotata di qualunque contenuto».

Naturalmente, come sottolineato tanto dalla attività giudiziaria quanto dalla cronaca, anche il sistema 'liberalizzato' della gestione della filiera (sub-appaltatori di prima e seconda fascia, e ditte di fornitori) ha contribuito a gonfiare i costi di approvvigionamento e per le prestazioni. Gli episodi di infiltrazione del malaffare ravvisati dalla Procura di Roma a valle della filiera hanno inoltre aggravato il conto totale dei ritardi e dei costi (Dellabella, 2013).
I comportamenti sin qui descritti sono ragionevolmente riconducibili alla peculiare disposizione contenuta nelle norme della Legge Obiettivo di poter realizzare l'opera *con qualsiasi mezzo*. Questa ammissione presuppone da un lato l'assunzione da parte della Pubblica Amministrazione che l'impresa appaltatrice sia in possesso di adeguate capacità tecnico-organizzative; dall'altro, tale norma contiene implicita la possibilità per il general contractor di operare secondo il *suo proprio sistema di relazioni*, svincolando l'amministrazione dalla stretta supervisione su tali rapporti (i rapporti tra general contractor e il resto della filiera sono regolati da contratti di diritto privato). È perfettamente plausibile (e appurato), perciò, che l'impresa di costruzione nella nuova veste di perno dell'organizzazione si sia

3 Sulla natura imprevista di un ritrovamento archeologico nel sottosuolo di Roma si potrebbe naturalmente discutere, ma non è questo il focus del presente contributo.

affidata ad un sistema consolidato di sub-appaltatori e fornitori.
Tali rapporti di 'familiarità' del contractor con l'intera filiera non rappresenta però un'eccezione; in altre importanti realtà urbane questo è osservato e in una certa misura anche auspicato, come vedremo nel prossimo paragrafo.
Come già accennato, anche l'appalto 'chiavi in mano' non è una novità. Nelle parole di un'importante consulente dell'amministrazione per il progetto originale (il Modello Roma), Giulio Fioravanti:

> «L'affidamento a general contractor si utilizza in tutto il mondo, il problema qui [nella vicenda Metro C, *nda*], sono stati gli attori».

Con l'ausilio di un concetto molto 'in voga' nella letteratura sulla gestione dei progetti – quello di "project ecology" – cercheremo di analizzare il significato degli effetti sopra descritti che l'impiego della Legge Obiettivo ha prodotto sulla governance dell'implementazione della Metro C.

3 | Megaprogetti: nuove ambizioni e legami consolidati

L'organizzazione dei lavori pubblici, alle diverse possibili scale, è un importante prisma per scomporre e analizzare i rapporti tra settore pubblico e settore privato, per capire, ad esempio, il loro modo di sopperire alle reciproche deficienze e il loro scambio cognitivo; così come è estremamente utile per misurare l'impulso del settore pubblico a saggiare il settore privato in cerca di *expertise*, sulla base di una idea di fondo che intende realizzare.
Generalmente, quando un lavoro pubblico (specialmente di carattere ingegneristico) è mandato in gara d'appalto, lo 'Stato' sta implicitamente ricercando delle *capacità* nella comunità imprenditoriale, e lo fa suggerendo i termini (minimi o dettagliati, a seconda del sistema di concessione utilizzato) per raggiungere gli obiettivi che si è prefissi, ferma restando la definizione degli obiettivi come sua esclusiva prerogativa. Estendendo il concetto si potrebbe parlare – usando una locuzione cara alla *political economy* – di fenomenologia della *divisione del lavoro* tra pubblico e privato.
Quella del caso in questione è una categoria particolare di progetti, le opere pubbliche appunto, molto diffusa in Italia[4].
Più in generale, sin dalla sua nascita (ci si riferisce solitamente al fondamentale lavoro di Albert Hirschman del 1967), lo studio dei progetti di sviluppo si è impegnato a creare una cornice teorica e fenomenologica stabile e 'universalmente applicabile'. Ci sarebbero, stando alla letteratura, alcuni caratteri comuni che ogni grande progetto di sviluppo presenta *in quanto tale*, che spiegherebbero tanto i successi quanto alcuni spettacolari fallimenti. I cosiddetti "pregiudizi ottimistici" (*optimistic biases*), ad esempio, secondo i quali i pianificatori e i manager responsabili del lancio di un nuovo progetto sarebbero portati a sottostimare le difficoltà tecniche e la fattibilità economica, guidati da una ambiziosa tensione verso la

4 Nonché notoriamente, e sostanzialmente da sempre, una tipologia di lavoro su cui hanno prosperato le grandi imprese di costruzione (e non solo) a Roma (Fried, 1973).

sfida innovativa e attirati dall'impresa pioneristica (Hirschman, *ibid.*). Questo presupposto 'psicologico' è insieme causa e conseguenza di una condizione in cui risulta molto facile iniziare un progetto, ma è difficile (oltre che incredibilmente anti-economico) sospenderlo, e men che meno bloccarlo (Cantarelli, Flyvbjerg, van Wee, & Molin, 2010).

I progetti di grande entità sono in genere imposti nelle agende politiche nascondendo i reali costi e difficoltà agli organi deliberativi e alle comunità. Inoltre coinvolgono un alto numero di stakeholder, con interessi spesso insanabilmente confliggenti.

La lista dei difetti inerenti ai mega-progetti potrebbe continuare a lungo, perché è continuamente arricchita di nuove introduzioni, man mano che la ricerca *case-based* va avanti[5].

La storia del fallimento gestionale della Metro C sembra però non essere giustificabile in maniera soddisfacente da tali motivazioni. Diversamente, questo progetto pare essere stato affetto da altre disfunzioni, forse anche meno sofisticate di quelle attualmente discusse nella letteratura specializzata.

Il vero punto critico – questa è l'argomentazione del presente contributo – è stata l'attribuzione di un ruolo predominante al general contractor senza effettive garanzie che lo avrebbe svolto come si auspicava, e senza capacità di controllo da parte del pubblico.

In questo modo sono stati sdoganati, per così dire, i rapporti e i legami, commerciali e non, su cui una grande impresa è abituata a fare affidamento. Nel caso di Roma questo ha costituito un problema fondamentale, mentre non è necessariamente un male, come esperienze in altri contesti sembrano testimoniare. La letteratura più recente sulla gestione dei progetti, ad esempio, si concentra molto sulla città di Londra, che negli ultimi venti anni ha saputo riscattare la reputazione negativa che si era guadagnata l'industria delle costruzioni britannica. Il settore edile inglese è passato dall'essere sinonimo di inaffidabilità ad esempio di gestione efficiente di tempi e budget.

Alla base di queste recenti performance è stata osservata una *ecologia di progetto* (l'introduzione di questo concetto la si deve a Grabher, 2002; Grabher & Ibert, 2012), ovvero un pool di imprese, fornitori, subappaltatori, consulenti e stakeholder che gravitano con una certa stabilità nel business dei progetti, a prescindere dalla scala geografica. Gran parte degli attori coinvolti in uno specifico network ricopre ruoli diversi in diversi altri progetti, ma sempre caratterizzati da legami (spesso di natura personale) stabili e duraturi. Inoltre, non di rado accade che interi segmenti di filiera di un dato progetto *migrino* verso un altro, portando in dote un bagaglio progressivamente arricchito di esperienza, conoscenza, e consuetudine relazionale.

Questa familiarità tra contractor, subappaltatori e fornitori è ritenuta essere il vero *quid* che ha determinato il salto di qualità nella gestione dei progetti a Londra. Ad esempio, le implicazioni per l'apprendimento collettivo e la disseminazione di

5 Per un resoconto comprensivo si rimanda a Flyvbjerg (2014).

buone pratiche in ambienti di progetto diversi sono evidenti e dimostrate (Davies & Mackenzie, 2014). Inoltre, il fenomeno non è circoscritto ai soli rapporti contractor-subappaltatori: anche tra committenti e contractor si istaurano legami e lock-ins.

«A causa della loro forte dipendenza da contratti pubblici, i dirigenti di molte grandi imprese di costruzione – come Arup, CH2M, Laing O' Rourke, RSH+P […] – coltivano strette relazioni con sponsor di progetto, funzionari governativi, e leader politici. Queste imprese sono spesso le prime a sapere di un nuovo appalto e si trovano quindi in una posizione privilegiata per fare un'offerta, spesso in collaborazione coi loro partners» (Davies, 2017, p. 124).

4 | Ecologia di progetto o opportunismo?

Il trasferimento di responsabilità sulla figura del general contractor è un passaggio propedeutico al riconoscimento della rete relazionale di quest'ultimo.

Nella vicenda della Metro C, la speciale regolazione dei rapporti tra general contractor e sub-appaltatori introdotta dalla Legge Obiettivo ha fatto sì che tali rapporti non fossero assoggettabili al Codice dei contratti pubblici (essendo regolati da contratti di diritto privato), e quindi sottratti alla supervisione e alla garanzia pubblica (ossia, in questo caso, alla committenza).

Il general contractor ha goduto anche di una discreta autonomia progettuale – ferme restando le generali prescrizioni del progetto preliminare redatto dal Comune.

Il rischio inerente al progetto è stato quindi *nominalmente* trasferito nelle mani dell'esecutore, il quale, sempre *nominalmente,* dispone di tutti gli strumenti necessari a prevederlo, prevenirlo, o gestirlo.

Nel settore dei progetti pubblici (quindi pagati dai contribuenti), questo approccio è generalmente considerato benefico e finalizzato alla riduzione di ritardi e costi maggiorati, perché trasforma in flessibile un sistema tradizionalmente *rule-based*. In altre parole, l'applicazione pedissequa delle prescrizioni del committente su costi e tempi di consegna sarebbe controproducente, e disincentiverebbe l'impresa di costruzione ad escogitare percorsi innovativi che abbiano come obiettivo la *performance* piuttosto che il rispetto di requisiti specifici (Flyvbjerg et al., 2003, pp. 81-83).

Questa argomentazione è convincente, com'è ovvio, quando il rischio è chiaramente allocato tra le parti, ovvero sostenuto realmente dal contractor. Tuttavia, pur se in presenza di una chiara allocazione formale/contrattuale del rischio, possono esistere delle circostanze in cui, nella pratica, la distinzione risulta più sfumata. Il caso della Metro C è stato un esempio di questa eccezione. Nel caso in esame, infatti, il soggetto pubblico pur avendo ceduto sovranità e responsabilità sul progetto ha mantenuto un ruolo astratto di *promotore* e sponsor dell'opera, e come tale titolare di una sorta di "responsabilità morale" per il suo completamento[6]. Il riconoscimento non dovuto di varianti al general contractor

6 In una ipotesi peggiore, la situazione descritta configurerebbe un episodio grave di corruzione. Questo come detto è al vaglio della Magistratura, e sarebbe comunque materiale per ulteriore

da parte del committente (vedi parere ANAC) potrebbe ragionevolmente esserne una dimostrazione.
In questo sistema in cui è impossibile risalire alla responsabilità reale sul progetto, si innescano dinamiche 'elementari' di opportunismo. Lo spreco di denaro pubblico diventa probabile (e ampiamente prevedibile) in presenza di una committenza pubblica che non vigila sul suo investimento.
Il quadro è aggravato poi dal fatto che la Legge Obiettivo rendeva possibili almeno tre livelli di subappalto. Secondo la teoria del *dilemma principale-agente*, infatti, un attore (agente) che agisce per conto di un altro (principale) è più incentivato a perseguire i *suoi* interessi comportandosi in maniera opportunistica (Stiglitz, 1989). Se osservata da questo punto di vista la struttura della governance della Metro C presenta vari casi di rapporto principale-agente: i subappaltatori di seconda fascia lavorano per conto di quelli di prima fascia; i subappaltatori di prima fascia per conto del general contractor; il general contractor per conto del settore pubblico. Questa impostazione sarebbe estendibile anche ai rapporti *intra*-governativi, visto che il carico di finanziamento è distribuito su tre livelli di governo (Stato, Regione, e Comune), peraltro in misura decrescente man mano che si scende nella scala territoriale.

5 | Conclusioni

Questo contributo ha descritto il processo di implementazione della terza linea della Metropolitana di Roma, cercando di trarre qualche insegnamento dalle modalità scelte per organizzare la governance di questa importante opera pubblica.
La Legge Obiettivo è stata considerata qui come un dispositivo per riorganizzare la divisione del lavoro tra settore pubblico e settore privato in materia di lavori pubblici, con ovvie implicazioni tecnologiche e di gestione del rischio.
Il lavoro si è concentrato quindi sugli effetti che l'apparato normativo ha prodotto sull'implementazione dell'infrastruttura, e segnatamente alla riforma delle responsabilità progettuali e conseguentemente del sistema di relazioni tra i soggetti coinvolti.
In merito a questo punto centrale, si è notato come il caso della Metro C abbia significativamente presentato pochi punti in comune con il modo convenzionale di descrivere i grandi progetti e le ragioni dei loro fallimenti nella letteratura specializzata. La tendenza contemporanea a riformare la gestione dei mega-progetti (anche e soprattutto di iniziativa pubblica) trasferendo rischi e responsabilità sull'impresa appaltatrice, si è tradotta nell'esperienza romana in una operazione di distribuzione e diluizione delle responsabilità in capo alla committenza, trasformando l'obiettivo di incentivare l'innovazione di processo in una mera assenza di controllo da parte del soggetto finanziatore, il pubblico, scatenando una serie di comportamenti opportunistici da parte degli attori. Questo è stato possibile anche attraverso una diversificazione e pluralizzazione dei soggetti pubblici coinvolti, che si è verificata grazie all'intreccio di alcune

ricerca sul caso studio della Metro C.

specifiche normative. Abbiamo mostrato come, dopo la fine delle politiche 'speciali' per Roma, si sia riusciti a riprodurre comunque modalità di azione politica e imprenditoriale consolidate, ossia simili a quanto era già avvenuto nel passato, e più specificamente quale ruolo abbia giocato il cambiamento nelle procedure di implementazione ottenuto grazie all'emanazione di una legge nazionale, la Legge Obiettivo (L. 443/2001; DLgs. 190/2002), legge che ha permesso di fatto il ritorno del modello dell' "appalto in concessione". Significativamente, in una intervista (16 gennaio 2016) dedicata al caso qui presentato, W. Tocci riconosceva che "l'appalto in concessione rappresenta l'unica modalità con cui i costruttori romani sono capaci di realizzare lavori pubblici".

Riferimenti bibliografici

Alei A. (2011), Rapporto sul progetto della linea C della metropolitana di Roma. Confronto dei costri di realizzazione con altri sistemi similari in Italia e all'estero.

Altavilla E. (2018), The Controversial Case of Metro C in Rome: Whose Failure? PhD Thesis.

Altshuler A. A., Luberoff D. (2003), *Mega-projects: The changing politics of urban public investment*, Brookings Institution Press.

ANAC (2015), Rapporto Metro C.

Benevolo L. (Ed.) (1985), *Studio per la sistemazione dell'area archeologica centrale*, De Luca Editore, Roma.

Bortoli F. (2011), *Il Contraente Generale,* paper presentato a Decreto Infrastrutture: Verso nuove forme di Contraente Generale in un quadro di liberalizzazioni ancora strette.

Brenner N. (1999), Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union, *Urban Studies*, 36(3), 431-451.

Brenner N. (2001), The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration, *Progress in human geography*, 25(4), 591-614.

Cantarelli C. C., Flyvbjerg B., van Wee B., Molin E. J. (2010), Lock-in and its influence on the project performance of large-scale transportation infrastructure projects: investigating the way in which lock-in can emerge and affect cost overruns, *Environment and Planning B: Planning and Design, 37*(5), 792-807.

CET (1957), *Relazione al Piano Regolatore Generale*, Roma.

Comune di Roma (1962), *Piano Regolatore Generale di Roma*, Roma.

Comune di Roma (1995). *PROIMO - Programma Integrato per la Mobilità.*

Corte dei conti (2011), *Relazione sulla metropolitana di Roma (Linea C).*

Cox K. R. (1998), Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or looking for local politics,*Political geography*, *17*(1), 1-23.

d'Albergo E., Moini G. (2015), Il regime dell'Urbe. Politica e potere a Roma, Carocci Editore, Roma.

d'Albergo E., Moini G., Pizzo B. (2016), Cosa vuol dire 'metropolitano' a Roma? Incertezze e ambiguità spaziali, economiche e politiche di un sistema urbano, in Cellamare C. (Ed.), *Fuori Raccordo*, Donzelli, Roma.

Davies A. (2017), *Projects: A Very Short Introduction*, Oxford University Press.
Davies A., Mackenzie I. (2014), Project complexity and systems integration: Constructing the London 2012 Olympics and Paralympics Games, *International Journal of Project Management, 32*(5), 773-790.
Dellabella S. (2013), Metro C, a Roma la linea giubilare è diventata una Via Crucis, *L'Espresso*.
Flyvbjerg B. (2014), What you should know about megaprojects and why: An overview, *Project Management Journal, 45*(2), 6-19.
Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W. (2003), *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*, Cambridge University Press.
Fried R. C. (1973), *Planning the Eternal City: Roman Politics & Planning Since World War Two,* New Haven, Yale University Press.
Fyvbjerg B. (2017), *The Oxford Handbook of Megaproject Management*, Oxford University Press.
Grabher G. (2002), The project ecology of advertising: tasks, talents and teams, *Regional Studies, 36*(3), 245-262.
Grabher G., Ibert O. (2012), Project Ecologies: a Contextual View on Temporary Organizations, in Morris P. W. G., Pinto J. K., Söderlund J. (Eds.), *The Oxford Handbook of Project Management*.
GUR (1929), *Programma urbanistico di Roma*, Roma.
Hirschman A. O. (1967), *Development projects observed*, Brookings Institution Press.
Miller R., Lessard D. R., Michaud P., Floricel S. (2001), *The strategic management of large engineering projects: Shaping institutions, risks, and governance*, MIT press.
Smith N., Dennis W. (1987), The restructuring of geographical scale: coalescence and fragmentation of the northern core region, *Economic Geography* 63, 160-182.
Smith N. (1992), Geography, difference and the politics of scale, in Doherty J., Graham E., Malek M. (Eds.). (1992), *Postmodernism and the social sciences*, Macmillan, London, pp. 57-79.
Stiglitz J. E. (1989), Principal and agent, *Allocation, information and markets*, Springer, pp. 241-253.
Swyngedouw E. (1997), Neither global nor local: 'glocalization'and the politics of scale. Spaces of globalization, Reasserting the power of the local, 1.