

L'evoluzione delle aree metropolitane in Messico e il caso di Città del Messico.

di Rosa Iannaccone

Abstract: *The evolution of metropolitan areas in Mexico and the case of Mexico City* – It may be said that the organisation of metropolitan areas is still an unresolved issue, in almost every country, and solutions that can be considered satisfactory are rare. As it will become evident in the course of the reading of this paper, the solution adopted in Mexico is far from falling within this restricted group. It is believed, however, that intercultural or transcultural comparisons can provide new suggestions and discussion points for the European and, more specifically, the Italian debate. Considering that each individual experience is placed within a defined political-administrative institutional framework, which responds to precise historical matrices and to a "proper" structuring of the relations between the central state and local authorities, this article aims to illustrate the management of metropolitan areas in Mexico, analysing in more detail the case study of Mexico City. This choice derives from the fact that this city, in addition to being the nerve centre of the largest metropolitan area in Mexico, i.e. the Valley of Mexico, is also the country's capital. In order to understand the characteristics of this sub-state entity, it was considered appropriate to precede the analysis of the case study with an examination of the historical precedents and the evolution of Mexican federalism and a more in-depth analysis of the municipal entity.

Keywords: aree metropolitane, Messico, Città del Messico, metropolitan areas, Mexico, Mexico City

703

1. Lo sviluppo delle “aree metropolitane” in un modo globalizzato: profili problematici

“Viviamo in un mondo sempre più connesso, sempre più collegato, sempre più interrelato. Un mondo ormai globalizzato dove la geografia funzionale, quella che ci mostra i ponti, i tunnel, le autostrade, gli aeroporti, gli oleodotti, i cavidotti conta di più della geografia fisica, quella che ci mostra i mari, le terre emerse, i monti, i fiumi, le pianure, e addirittura più della geografia politica, quella che ci mostra i confini tra Stati, ovvero, all'interno degli Stati, fra le autorità pubbliche locali”¹. Negli ultimi anni, infatti, l'intensificarsi della globalizzazione, lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione, delle comunicazioni e dei trasporti; di un nuovo modo di circolazione di beni,

¹ Cfr. B. Caravita, F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Lineamenti di Diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli Editore, 2019, 1.

servizi e persone; i cambiamenti nei processi produttivi; e una nuova fase capitalista di stampo neoliberale hanno contribuito ad instaurare nuove forme di distribuzione e di uso del territorio, ponendo i grandi agglomerati urbani come protagonisti e motori dello sviluppo regionale. Si è sviluppato un processo di metropolizzazione, e i cambiamenti spaziali ad esso associati, presentano caratteristiche peculiari che dipendono da fattori storici, geopolitici, economici e culturali, dando origine a diversi modelli di trasformazione delle strutture urbane, ma con alcuni elementi in comune². Si tratta di un processo di urbanizzazione, vale a dire la progressiva concentrazione in un dato momento e in un dato luogo – che sia un insediamento, un villaggio, una città o una metropoli – della popolazione, delle attività economiche e delle innovazioni più importanti della società³.

Una compiuta analisi dell'istituto delle città metropolitane non può prescindere da una preliminare indagine delle ragioni storiche che ne giustificano, anzi ne impongono, la previsione e la disciplina⁴. La storia dell'umanità mostra come tali processi siano dinamici e si muovano al passo con i cambiamenti dei fattori tecnologici, sociali, politici, economici o demografici⁵. Il fenomeno socio-economico che più assume rilievo, in tale prospettiva, è quello dell'evoluzione storica degli insediamenti urbani che, dalla configurazione tradizionale della "città murata" ad alta densità abitativa, distinta dal "contado" a bassa densità abitativa, si è modificata nel moderno assetto della città diffusa, ovvero la "città di fatto", che si articola sul territorio senza soluzione di continuità tra la città, la periferia, le comunità abitative conurbate e le concentrazioni produttive limitrofe e collegate⁶. Se, da una parte, la città, nel corso della storia, è rimasta definibile come un territorio delimitato in cui si concentrano popolazioni e attività diverse e un punto di incontro di flussi di beni, servizi, persone, idee. Dall'altra, bisogna tenere presente che è, altresì, un fenomeno mutevole per quanto concerne la sua struttura territoriale, la sua forma di governo o di organizzazione e le culture e i comportamenti urbani⁷.

² Cfr. P. Almoguera Sallent, T. Ríos Vega, *Transformación de las áreas metropolitanas desde una perspectiva comparada: Sevilla y Gran Santiago de Chile. Implicaciones y respuestas desde la política de ordenación del territorio en la última década*, X Coloquio Internacional de Geocrítica: *Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008*, in *Scripta Nova* 270, (2008); Cfr. P. M. Martínez Toro, *La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana*, in *Cuadernos de geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 2, 84-85 (2016)

³ Cfr. J. Borja, *Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual* in J. Borja, E. Warío et al., *Desafío metropolitano*, Città del Messico, 2004, 8

⁴ Cfr. C. Deodato, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *federalismi.it*, 2 (2013)

⁵ Cfr. J. Borja, *Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual*, cit., 8

⁶ Vedasi G. Nuvolati, E. F. Piselli (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. La città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, Milano, 2009.

⁷ Cfr. J. Borja, *Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual*, cit., 8

Secondo alcuni Autori, l'attuale trasformazione territoriale deve essere considerata come l'espressione di una nuova rivoluzione urbana, la terza, dove sia la morfologia e il funzionamento delle città, che il loro aspetto, definiti all'inizio della rivoluzione industriale, stanno subendo una mutazione radicale⁸. Una metropoli è quella che domina un'altra località vicina, portando il suo sviluppo oltre i suoi limiti territoriali, con tutte le implicazioni che questo comporta, tanto che nell'Enciclopedia della Politica Rodrigo Borja partendo dalla derivazione greca del termine – ovvero *méter* e quindi madre e *polis*, città – la definisce come una “città grande”, “città principale”, “capoluogo di provincia o di Stato” ed essendo un polo di sviluppo e dominio politico ed economico la paragona ad un Paese che impone un processo di colonizzazione ad un altro⁹. Inoltre, le politiche e i servizi pubblici – quali il trasporto, la logistica e la presenza di zone industriali e commerciali – tendono a consolidare l'agglomerato urbano e a dargli un carattere ufficiale attraverso nuove entità politiche che si sovrappongono ai comuni e che, a volte, diventano più importanti di questi ultimi. In alcuni ambiti, quindi, avviene che la città reale-ufficiale e la città ideale (la città vissuta) sono quasi unificate¹⁰. La comunità metropolitana, pur restando territorialmente delimitata, ha in sé qualcosa che non la circoscrive nell'ambito di comunità esclusivamente “locale”, che non la rinchiude tutta entro l'immagine tradizionale del comune. All'immagine comunale, infatti, si affianca una componente definibile “nazionale”, più ampia dell'idea di municipio, che dipende anche dalla sua natura intrinseca, espansiva, emblematica di un universo in larga misura onnicomprensivo. La scala alla quale si pongono i problemi assegnano una qualità nuova all'intervento amministrativo, difficilmente configurabile soltanto nel tradizionale ambito naturale dell'amministrazione locale, civica, che governa un'area piccola o media, un'area non metropolitana. In effetti, è la stessa figura del municipio che in questo caso si rivela insufficiente. Le migrazioni, gli sconvolgimenti etnici da essi indotti, il rapporto tra cittadino ed ambiente (*lato sensu*), sono la causa prima di questa inadeguatezza e postulano interventi e strumenti di governo in una qualche misura “sovramunicipali”. Ad essi, ovviamente si aggiunge l'oggettiva rilevanza e dimensione dei problemi da risolvere, infinitamente più complessi e nuovi di quelli ordinari di un municipio¹¹. Le città, soprattutto quelle medie e grandi, tendono ad uno sviluppo regionale-metropolitano a geometria variabile e alla diversificazione e moltiplicazione delle centralità. Lo spazio metropolitano risultante è doppiamente complesso, poiché la complessità territoriale si

⁸ Cfr. P. M. Martínez Toro, *La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana*, cit., 80

⁹ Cfr. R. Borja, *Enciclopedia de la Política H-Z*, Città del Messico, 1997, 940

¹⁰ Cfr. J. Borja, *Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual*, cit., 9

¹¹ Cfr. S. Belligni, *Governare la democrazia. Problemi della rappresentanza nelle aree metropolitane*, Milano, 1981, 140.

aggiunge a quella istituzionale. Inoltre, l'area della città tradizionalmente centrale tende a soffrire di un doppio processo negativo, da una parte la congestione e la specializzazione, dall'altra il degrado e l'insicurezza, ponendo una necessità interna e una esterna. La prima coincide con la riqualificazione del territorio, la promozione di attività compatibili con la struttura urbana e di uso continuo nel tempo e la creazione di infrastrutture e reti di trasporto. La seconda, invece, consiste nell'estensione del centro tradizionale verso nuove centralità che garantiscano l'articolazione tra centri vecchi e nuovi¹².

Come già detto, le aree metropolitane sono identificate, dal punto di vista economico e territoriale, come la concentrazione di una grande popolazione e di attività che formano un'area economica funzionale, dove convergono varie autorità governative.

Sono stati elaborati numerosi neologismi per descrivere il fenomeno delle aree metropolitane, che, anche se descrivono realtà con elementi comuni, non sono esattamente sinonimi¹³, così come le definizioni di città o area metropolitana e gli elementi utilizzati a fini classificatori sono innumerevoli¹⁴. Benvenuti, riporta tre modelli generali ovvero il *continuum*

¹² Cfr. L. González De Alba (a cura di), *Desafío metropolitano*, Città del Messico, 2004, 56-57.

¹³ Alcuni di questi sono: "exopolis", riferito a Los Angeles ed elaborato da Scott e Soja nel 1996; "città diffusa" a Milano da Indovina nel 1990; "metapolis" a Parigi da Ascher nel 1995; "metroplex" a Dallas-Fort Worth da Meltzer nel 1984; "periferie metropolitane allargate" per il Distretto Federale di Città del Messico da Aguilar nel 2002; "città-regione globale" per San Paolo di Jacobi nel 2007; "villaggio urbano" per Seaside di Gans nel 1962; "città neoliberale" di Hidalgo e Janoschka nel 2014, che designa tutte le metropoli inserite in modo differenziato nella globalizzazione neoliberale, sulla base dei casi di Santiago del Cile, Buenos Aires, Città del Messico e Madrid. Cfr. P. M. Martínez Toro, *La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana*, cit., 85-86

¹⁴ Si riportano, senza alcuna pretesa di esaustività data la vastità e l'interdisciplinarietà dell'argomento in questione, alcuni contributi a tal proposito: B. J. L. Berry, P. G. Goheen, M. Goldstein, *Metropolitan definition: a re-evaluation of concepts and statistical practice U.S. Bureau of the Census*, Working Paper, U.S. Government printing office, Washington D. C. 1968; A. Acquarone, *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Bologna, 1961; S. Cafiero, A. Busca, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Milano-Roma, 1970; G. Dematteis, *La crisi della città contemporanea*, in Touring Club Italiano, *Capire l'Italia. Le città*, Milano, 1976; U. Marchese (a cura di), *Aree metropolitane in Italia – Anni 80. Economia e fattori di centralità. Trasporti e movimenti pendolari*, Padova, 1989; C. De Seta, *La città europea. Origine, sviluppo e crisi della civiltà urbana in età moderna e contemporanea*, Milano, Il Saggiatore, 1996; A. Magnier, *L'Europa delle grandi città*, Padova, Cedam, 1996; U. Marchese (a cura di), *Aree metropolitane in Italia alle soglie del Duemila*, Genova, 1997; B. Denters, L. E. Rose (a cura di), *Comparative Local governance: trends and developments*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005; C. Sebastiani, *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007; G. F. Ferrari, P. Galeone, *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Bologna, Il Mulino, 2010; G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011; S. Lago-Peñas, J. Martínez-Vázquez, *The challenge of Local Government Size*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2013; C. Panara, M. Varney (a cura di), *Local government in Europe. The "fourth level" in the Eu multilayered system of*

urbano, il sistema di parti irrelate e quello basato sulle grandi aree di influenza. Il primo considera la città fisica e il fenomeno metropolitano come espansione della città oltre la storica delimitazione, amministrativa o della comunità. La città metropolitana è, quindi, un *continuum* urbanizzato di manufatti o usi non agricoli senza sostanziale soluzione di continuità. Si tratta di una città più grande, ma sempre un *unicum* compatto. Il secondo consiste nella interrelazione tra popolazione e funzioni: ammette il policentrismo, vale a dire l'esistenza, di più di un centro urbano. Il terzo, infine, è piuttosto incentrato sulle regioni metropolitane e sulle aree di influenza.¹⁵

A livello europeo, secondo EUROSTAT, la città può essere intesa, su almeno tre livelli: *local administrative unit* (LAU) ovvero un centro urbano di almeno 50.000 residenti; *Functional Urban Area* o *Larger urban zone* (LUZ) quando comprende la città e il suo hinterland, connesso in base alla mobilità per lavoro e alla continuità geografica; e *Greater city* qualora il centro si sia esteso al di là dei tradizionali confini amministrativi¹⁶.

Alla luce di quanto brevemente esposto, è possibile distinguere almeno due tipi di conglomerati metropolitani: le regioni metropolitane centrali e le cosiddette regioni metropolitane policentriche o polinucleari¹⁷. Per quanto riguarda il loro funzionamento, secondo la relazione *Metropolitan Governance* delle Nazioni Unite, nel 1995 era possibile individuare quattro tipi di struttura del governo metropolitano, ovvero: un sistema centralizzato, in cui il governo municipale amministra la città e il sindaco era nominato dal governo centrale; un sistema decentralizzato con vari livelli di governo; un sistema decentralizzato e frammentato però coordinato; e, infine, un sistema decentralizzato, frammentato e senza alcun coordinamento¹⁸.

Come detto in apertura, la globalizzazione – che non è solo economica ma anche culturale – ha implicato una differente gestione della sovranità sia all'interno che all'estero degli Stati nazionali, provocando il loro indebolimento e lo sviluppo di strutture politiche sovrastatali, che hanno comportato una nuova distribuzione delle relazioni mondiali, in cui le regioni e le città si trovano ad affrontare nuove opportunità e sfide. Inoltre, vi è stato

governance, Londra-New York, Routledge, 2013; M. Carrer, S. Rossi, *Le città metropolitane in Europa*, Ifel-Anci, 2014; L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazione dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017; M. Lazar *et al.* (diretto da), *Europa. Cultura e società*, Enciclopedia italiana, Catanzaro, Abramo printings & logistics, 2018; E. Tatì, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, 2019

¹⁵ Cfr. L. Benvenuti, *Riflessioni in tema di città metropolitana*, in *federalismi.it* 5, 2 (2013)

¹⁶ Vedasi Commissione Europea *et al.*, *Applying the Degree of Urbanisation. A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons*, Lussemburgo, 2021.

¹⁷ Cfr. A. Arellano Ríos, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, Città del Messico, 2013, 7-8.

¹⁸ Cfr. A. Rodríguez, E. Oviedo, *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*, in CEPAL – *Serie Medio ambiente e desarrollo* 34, 13-14 (2001)

il passaggio da agglomerati metropolitani a vere e proprie regioni urbane con un grande centro che articola una rete di centri piccoli e medi che si posizionano come attori nella vita politica, economica e culturale nazionale e internazionale. Tali fenomeni hanno valorizzato l'importanza politica delle regioni e soprattutto delle cosiddette "grandi città" o "sistemi di città"¹⁹. Nella realtà del mondo globalizzato, infatti, gli Stati sono oramai troppo piccoli per fare o sopportare la guerra e per fare politiche economiche e finanziarie globali, ma, allo stesso tempo, sono troppo grandi per fornire efficacemente servizi sociali, economici, industriale. Meglio a tal fine entità substatuali più piccole. Inoltre, il grande sviluppo della cooperazione regionale, sia infranazionale che trasfrontaliera, dimostra come queste riescano ad aggregarsi trasversalmente con grande facilità per rispondere alle esigenze organizzative relative alle differenti politiche economiche e sociali²⁰.

È evidente l'enorme centralità negli Stati contemporanei della questione delle aree metropolitane e del loro impatto su costrutti tipici dei nostri ordinamenti, quali in particolare il tipo di Stato e la cittadinanza. La vasta letteratura giuridica e numerosi studi interdisciplinari sul tema danno solo in parte la misura dell'importanza della loro analisi.

Diversi studiosi ritengono che, attualmente, nel tipo di Stato federale si stia verificando un processo di centralizzazione delle funzioni, mentre negli ordinamenti regionali, un'evoluzione centrifuga e fortemente decentralizzante. Pertanto si assisterebbe, piuttosto che ad una netta separazione tra le due categorie, ad un *continuum*²¹. Ha ormai perso significato la discussione teorica sul significato di federalismo e, in particolare, sul rapporto tra federalismo e regionalismo soprattutto se condotta con i parametri della cultura ottocentesca, secondo cui nello Stato federale si risconterebbe l'eredità della sovranità degli Stati membri, mentre il regionalismo altro non sarebbe che una forma di decentramento autarchico²². Nel *continuum* tra Stato unitario e Confederazione di Stati esistono una serie di realtà intermedie, che non possono essere distinte le une dalle altre né facendo riferimento al "concetto dogmatico di sovranità come potere originario, assoluto ed illimitato di comando, che sarebbe caratteristico dell'ente Stato"²³, né in base ai loro elementi essenziali sia a livello substatuale – come la presenza di una Costituzione frutto di autonomia decisionale degli organi rappresentativi della stessa entità e la reale capacità

¹⁹ Cfr. L. González De Alba (a cura di), *Desafío metropolitano*, cit., 32-33.

²⁰ Cfr. B. Caravita, F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Lineamenti di Diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Torino, 2019, 4-5.

²¹ Cfr. B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2013.

²² Cfr. B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 25-26.

²³ Cfr. B. Caravita, F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Lineamenti di Diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, cit., 6.

di esprimere autonomamente contenuti organizzativi o di principio – che a livello centrale – ad esempio valutando il coinvolgimento delle entità substatali nella determinazione dell’indirizzo politico centrale attraverso una Camera rappresentativa delle autonomie²⁴. Per di più, i differenti tipi di Stato sono accomunati dagli stessi problemi organizzativi interni, tra i quali quello relativo alla formazione di aree metropolitane sia negli Stati federali che in quelli regionali e accentrati assume particolare rilevanza.

L’urbanizzazione metropolitana, come anticipato, costituisce una nuova sfida non solo al tipo di Stato, ma anche al concetto di cittadinanza. Già da tempo, il concetto classico di cittadinanza non può dirsi più lo stesso, perché si è arricchito di nuovi contenuti così come si sono moltiplicate le posizioni giuridiche che richiedono tutela. Gli Stati, le città, le comunità sono caratterizzate sempre più da nuovi membri a causa dei massicci fenomeni migratori²⁵. In questo contesto, se da una parte, la globalizzazione ha rivalutato la cittadinanza di prossimità – e in particolare quella cittadina – come un elemento indispensabile. Dall’altra, ha comportato alcuni fenomeni che ne hanno generato una crisi in ambito metropolitano. Si tratta delle dinamiche urbane della dispersione e diffusione sul territorio, della sovrapposizione e molteplicità delle istituzioni, della mancanza di corrispondenza tra le sfere di rappresentanza e quelle decisionali e gestionali, della distanza tra i governi locali di comuni molto grandi e i cittadini, per non parlare del tecnocratismo degli enti metropolitani non rappresentativi o di rappresentanza indiretta con poco controllo sociale²⁶.

Nel corso degli anni Ottanta, in particolare in Europa, si è messo in evidenza il concetto di “*governance urbana*”, nell’ambito del processo di disgregazione e perdita di identità da parte degli Stati nazionali – sempre meno in grado di organizzare la società è frammentati al loro interno per via del consolidarsi di sistemi multilivello – e sono emerse le grandi città tese a rivendicare con forza un proprio ruolo (egemone) all’interno degli Stati e soprattutto nel governo delle “proprie” aree. Questi sistemi benché differenti tra Stato e Stato – e talvolta anche al loro interno – a causa delle differenti regole e organizzazione, sono astrattamente identificabili, anche al di fuori dello spazio europeo, per via di talune caratteristiche comuni: crescente interdipendenza tra le aree; contiguità territoriale o funzionale; interazione tra gruppi sociali e significativa autonomia dallo Stato centrale²⁷.

²⁴ Cfr. B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., 30 e ss.

²⁵ Cfr. G. Stegher, *L’articolato percorso normativo della cittadinanza e dell’immigrazione: spunti ricostruttivi*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* 3, 1 (2021)

²⁶ Cfr. L. González De Alba (a cura di), *Desafío metropolitano*, cit., 32-33

²⁷ Cfr. M. Zuppetta, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Santarcangelo di Romana, 2019, 13-14

2. A mo' di cornice: le aree metropolitane in America Latina, il caso studio di Città del Messico e la prospettiva di una comparazione transculturale

Nei Paesi europei e negli Stati Uniti il secolo dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione²⁸ è stato il XIX, per l'America Latina, così come per alcune regioni dell'Africa e dell'Asia, invece lo è stato il secolo successivo²⁹. I processi associati al fenomeno metropolitano, quindi, non sono tipici solo dei Paesi del Vecchio continente, ma ci sono elementi in comune e tendenze che supportano l'uso di una prospettiva comparativa nello studio e nella comprensione delle trasformazioni in atto negli ultimi anni nelle strutture del sistema urbano³⁰. La maggior parte dei Paesi latinoamericani sono stati caratterizzati da governi centralizzati, di origine sia civile che militare, tanto che il potere economico e politico ha avuto la tendenza a concentrarsi nelle mani di piccole élite situate nelle capitali della regione³¹ e ciò ha portato ad un forte primato della città principale. Dalla fine del XX secolo, però, si è sviluppato nella maggior parte dei paesi latinoamericani un processo di democratizzazione caratterizzato da un'incipiente divisione dei poteri, che è avvenuto in parallelo con il decentramento del governo nazionale per rafforzare i governi locali. Il processo di urbanizzazione in America Latina è

²⁸ In particolare, le esperienze europee e nordamericane nell'organizzazione delle aree metropolitane mostrano almeno due momenti storici, il primo corrispondente a quelle create negli anni '60 - '70 e il secondo negli anni '90, che differiscono principalmente per le modalità in cui sono stati realizzati i governi metropolitani. Tra le aree metropolitane della prima generazione, l'esperienza si riferisce all'esistenza di agenzie pubbliche incaricate di pianificare il territorio (Boston, Barcellona), modelli associativi di comuni che formano un governo (San Diego, Portland, Montreal, Lille, Lione), e modelli di governo della città (Toronto, Helsinki). In questi casi, la concezione del governo dell'area metropolitana consisteva nel dare una struttura di governo a un'area funzionale predefinita, chiamata agglomerato urbano. Nelle aree metropolitane istituite negli anni '90, invece, sono apparse modalità organizzative molto più flessibili delle precedenti come i raggruppamenti di comuni (i circondari di Bologna e Torino); un Consiglio di sindaci informale che si riunisce regolarmente (Marsiglia); o le associazioni di comuni che formano un governo metropolitano (Bilbao e Valencia). Inoltre, è solo alla fine degli anni '90, con i casi di Londra e Bologna, che appare l'idea di un governo metropolitano che si faccia carico della complessità e della frammentazione delle città e che permetta la creazione e la distribuzione più efficiente di beni e servizi urbani all'interno di un'area territoriale funzionale. Cfr. E. Valenzuela Van Treek, *Las áreas metropolitanas. reflexión, evolución y casos de estudios*, in *Urbano* 14, 7 (2006)

²⁹ A. Arellano Ríos, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, cit., 7

³⁰ Cfr. P. Almoguera Sallent, T. Ríos Vega, *Transformación de las áreas metropolitanas desde una perspectiva comparada: Sevilla y Gran Santiago de Chile. Implicaciones y respuestas desde la política de ordenación del territorio en la última década*, cit.; Cfr. P. M. Martínez Toro, *La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana*, cit., 84-85

³¹ Cfr. L. Rosenbaum, C. A. Rodríguez Acosta, *Gobierno y gobernabilidad en las áreas metropolitanas de América Latina*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005, 1

stato caratterizzato dalla crescita di grandi città, con comportamenti metropolitani, che hanno trascorso i loro confini amministrativi e incorporato comunità vicine³². Inizialmente, il territorio circostante le aree urbane è stato progressivamente occupato senza pianificazione o controllo, portando alla formazione di aree precarie dal punto di vista urbanistico e ambientale, nella maggior parte dei casi occupate da gruppi di persone a basso reddito, che dipendevano dal trasporto pubblico per la loro mobilità. Successivamente, soprattutto a partire dagli anni '70, sono sorti quartieri borghesi, spesso in zone isolate, giustificati dalla ricerca di una maggiore sicurezza, che hanno ampliato la segregazione urbana. Dietro questi fenomeni vi sono le enormi disparità sociali ed economiche delle società latinoamericane, così come la debolezza dello Stato e delle istituzioni incaricate dei problemi urbani³³.

Le grandi città dell'America Latina, così come quelle europee e quelle nordamericane, formano conglomerati metropolitani che superano i limiti politici e amministrativi della città centrale. Ma a differenza delle seconde – salvo alcuni casi eccezionali – non contano su una gestione metropolitana istituzionalizzata³⁴. A partire dagli anni '80, i governi si sono mossi in una certa confusione e tra contraddizioni generalmente irrisolte, come la consapevolezza della necessità metropolitana e la riaffermazione del potere municipale derivante dall'elezione diretta; la richiesta di decentralizzazione e la priorità data alle politiche pubbliche a breve termine, più sostenibili con una gestione centralizzata; e la preoccupazione per lo sviluppo economico, l'offerta urbana competitiva, l'attrazione di investimenti stranieri, il marketing urbano, i grandi progetti – generalmente settoriali o monofunzionali – e la priorità data all'uso dell'automobile da parte delle classi alte e medie. D'altra parte, vi è stata la mancanza di integrazione sociale, di un'azione pubblica verso i quartieri, di un'animazione culturale popolare, del miglioramento della qualità della vita e del maggior coinvolgimento dei cittadini allo sviluppo urbano. Queste contraddizioni hanno dato vita a politiche duali e squilibrate, poiché il mercato ha fatto prevalere le politiche di frammentazione del tessuto urbano, il trasporto privato, la terziarizzazione e vi è stata la prevalenza della politica economica sulla politica sociale leggera³⁵.

Tenendo in considerazione che ogni singola esperienza è collocata entro un ben definito quadro istituzionale politico-amministrativo, che risponde a precise matrici storiche e a una strutturazione "propria" dei

³² Cfr. S. Moreno Pérez, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, in *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Documento de Trabajo* 9, 16 (2006)

³³ Cfr. AA. VV., *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*, Banco de Desarrollo de América Latina, 2011, 305

³⁴ Cfr. A. Rodríguez, E. Oviedo, *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*, cit., 21

³⁵ Cfr. L. González De Alba (a cura di), *Desafío metropolitano*, cit., 61-62

rapporti tra Stato centrale ed enti locali³⁶, questo articolo si pone l'obiettivo di illustrare la gestione delle aree metropolitane in Messico, analizzando più nel dettaglio il caso studio di Città del Messico. La scelta di questa megalopoli – a discapito di altri casi altamente interessanti come quello dello Stato di Jalisco con la zona metropolitana di Guadalajara³⁷ – deriva dal fatto che oltre ad essere il centro nevralgico della più estesa zona metropolitana messicana, ovvero quella della Valle del Messico, è anche la capitale del Paese. Per comprendere le caratteristiche di tale entità substatale si è ritenuto opportuno effettuare una disamina avente ad oggetto i precedenti storici e l'evoluzione del federalismo messicano e un'analisi più approfondita dell'entità municipale.

La rilevanza del “territorio”, termine che ha ormai sostituito per metonimia quello di dimensione locale per la comprensione, l'analisi e il tentativo di risolvere problemi politici, economici e sociali, è un dato ormai acquisito a livello mondiale. L'individuazione della dimensione locale quale “spazio del futuro” ossia quale dimensione ottimale, in cui i pubblici poteri sono chiamati a governare l'economia attraverso la pianificazione del territorio, è tentativo invero non proprio recente³⁸. Ciò nonostante, in generale, è possibile affermare che l'organizzazione delle aree metropolitane è ancora una questione non risolta, in quasi tutto il modo, e sono rare le soluzioni che possono essere considerate soddisfacenti. Come sarà evidente, la soluzione adottata in Messico è ben lontana dal rientrare in questo ristretto novero. Si ritiene, però, che la comparazione interculturale o transculturale³⁹ possa fornire dei suggerimenti e degli spunti di discussione inediti al dibattito europeo e più nello specifico italiano, caratterizzato dall'ormai conclamato fallimento della legge “Delrio”, che auodenunciandosi come “intervento provvisorio in attesa della riforma costituzionale”, non avvenendo quest'ultima, è rimasta sospesa in una terra di mezzo pernicioso su tutti i fronti⁴⁰.

Dato l'obiettivo enunciato non sarà possibile in questa sede effettuare un'analisi di ampio respiro della suddetta normativa, dei suoi sviluppi e antecedenti. Ci si limiterà, quindi, a trattare le più recenti disposizioni in

³⁶ Cfr. P. Piciacchia, *Ragionando sui modelli di capitali europee*, in B. Caravita (a cura di), *A centocinquanta'anni da Roma capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2020, 30

³⁷ Vedasi, tra gli altri, J. Lara, *Contradictions and paradoxes of the urban management model in the metropolitan area of Guadalajara, Jalisco, Mexico*, in *Dossiê: metropolização: dinâmicas, escalas e estratégias* 47, (2020); A. Arellano Ríos, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, Città del Messico, 2013

³⁸ Cfr. M. Zuppetta, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Santarcangelo di Romana, 2019, 29

³⁹ Vedasi G. De Vergottini, *Comparazione e Diritto costituzionale*, in *Nomos-Le attualità nel diritto* 2, (2018)

⁴⁰ Cfr. F. Fabbri, *Roma e la riorganizzazione territoriale*, in B. Caravita (a cura di), *A centocinquanta'anni da Roma capitale...*, cit., 55-56

materia di metropolitaneità in Italia⁴¹, riportandone gli elementi innovativi e problematici, anche alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 240 del 2021.

Sebbene l'istituzione della "città metropolitana" nel nostro ordinamento sia recente, la previsione della stessa risale a quasi un trentennio, ma né il legislatore del 1990 né quello successivo, disciplinando compiutamente l'ordinamento degli enti locali, ha ritenuto di dover fornire una definizione esaustiva di Città metropolitana⁴². Il cammino delle più recenti riforme sul governo locale in Italia è stato caratterizzato da arresti e ostacoli incontrati, ma anche da indubbi passi in avanti compiuti dal legislatore italiano lungo il suo percorso. Prima dell'entrata in vigore della normativa vigente, tra gli anni 2007 e 2012, in un contesto attraversato da una forte crisi economica e istituzionale, i principali interventi sul governo locale nel nostro Paese furono animati da pressanti logiche di contenimento della spesa pubblica, che impressero alla produzione normativa di quel periodo tratti spesso confusi e caotici. Gli stessi processi decisionali si allontanarono irrimediabilmente dalle previsioni costituzionali: da un lato, venne reiteratamente deviato il normale circuito dell'elaborazione parlamentare attraverso il continuo ricorso ai decreti-legge e, dall'altro, venne fortemente alterato anche il riparto delle potestà legislative tra Stato e Regioni in materia. Non è un caso, del resto, che i principali tra quei provvedimenti normativi – il d.l. n. 201/2011 e il d.l. n. 95/2012, che procedevano anche ad un complessivo riordino delle Province e alla stessa istituzione delle città metropolitane – furono dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale (sentenza n. 220/2013) proprio per la scelta di affidare al meccanismo della conversione parlamentare dei decreti legge riforme che avrebbero dovuto avere una vocazione ordinamentale e di sistema. L'intervento della Corte pose fine ad una breve ma convulsa fase di riforme dell'ordinamento locale italiano e, rese necessaria una nuova legge volta a conferire alla materia un assetto organico e stabile, con una disciplina chiara. A rendere non rimandabile la riforma del sistema locale erano: policentrismo, sovraccarico dei livelli di rappresentanza e inefficienza degli apparati amministrativi, sovrapposizione delle competenze e dispersione delle

⁴¹ La lettura in materia è particolarmente estesa e approfondita. Trattando solo i volumi più recenti, si rimanda, tra gli altri, a: A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. Legge Delrio"*, Napoli, 2014; L. Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusione di comune. La Legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, 2014; M.G. Caroli, M. Preziosi (a cura di), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border di area vasta*, Milano, 2016; G. MOBILIO, *La città metropolitana. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino, 2017; M. Zuppetta, *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Santarcangelo di Romana, 2019; M. R. Ricci, *La città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità*, Bologna, 2020

⁴² Cfr. M. R. Ricci, *La città metropolitana nell'ordinamento giuridico italiano. Percorsi istituzionali e profili di criticità*, cit., 154

responsabilità, moltiplicazione dei centri di spesa con costi diretti ed indiretti sulla finanza pubblica. D'altra parte, era necessario rispondere alle numerose sollecitazioni provenienti dall'Unione europea, che rappresentavano una strategia di politica economica di uscita dalla crisi, anche in consonanza con i mutamenti della *governance* economica dell'UE e, al tempo stesso, un preciso piano di riforme strutturali per tutti i livelli territoriali di governo, preordinate alla costruzione di una *multilevel governance* reale e basata su un maggiore coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie. È, pertanto, esattamente con queste premesse che entrava in vigore nell'ordinamento italiano la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio⁴³. Tre erano gli obiettivi che l'intervento normativo si dava nell'intento di regolamentare quella che nel nostro Paese è stata definita "area vasta" ossia riconfigurare le province, istituire le città metropolitane e incentivare l'unione e la fusione dei comuni. In nessuno dei tre ambiti è stato raggiunto un risultato soddisfacente. In particolare, le città metropolitane – oggetto di questo lavoro – sono state istituite sì, ma con un *bias* iniziale enorme consistente nella scelta delle circoscrizioni dell'ex provincia come perimetro territoriale⁴⁴.

Tratto distintivo essenziale di questi enti, specialmente rispetto alle province e agli altri enti di area vasta, è che la legge (art.1) gli assegna specifiche finalità istituzionali generali, che gli attribuiscono il compito di curare e promuovere lo sviluppo del territorio metropolitano e l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazioni di interesse della città. Inoltre, è compito specifico delle città metropolitane curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, non solo nazionali ma anche europee. Pertanto, le finalità assegnate a questi enti, in quanto incentrate intorno allo sviluppo strategico del territorio, sono di interesse anche nazionale e il loro raggiungimento ha effetto sullo sviluppo di tutto il Paese. Le città metropolitane non sono, dunque, enti orientati a assicurare i servizi e a soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini – compito che resta incentrato sui comuni –, ma sono invece finalizzate a promuovere lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, anche infrastrutturali, necessarie a questo scopo. In questo quadro la città metropolitana si vede riconosciuta una posizione del tutto nuova nel panorama italiano. Quindi, oltre al "potere statico" di concludere accordi con altri Stati o intese con altri enti territoriali, così come per le Regioni in base all'art. 117 della Costituzione, spetta altresì, e essenzialmente, il "compito dinamico" di costruire relazioni con altre città e altre aree metropolitane che siano funzionali allo sviluppo del proprio

⁴³ Cfr. M. De Donno, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it* 7, (2019), 1 e ss.

⁴⁴ Cfr. F. Fabbri, *Roma e la riorganizzazione territoriale*, in B. Caravita (a cura di), *A centocinquanta anni da Roma capitale...*, cit., 55-56

territorio. In una dinamica nuova per il sistema italiano e fortemente innovativa nella sua concezione, le città metropolitane sono enti che devono avere un radicamento locale ma una visione sovranazionale, devono essere in grado di elaborare una strategia di sviluppo che sia allo stesso tempo attenta tanto al livello locale, regionale e nazionale quanto a quello sovranazionale⁴⁵.

La legge Delrio è stata, quindi, il primo tentativo di revisione e di regolazione organica dell'intera disciplina degli enti locali, secondo una nuova ed ambiziosa visione d'insieme dell'intero sistema territoriale italiano, influenzata dalla volontà di costruire un diverso sistema di *governance* territoriale integrata volta a superare il tradizionale modello napoleonico di stratificazione dei poteri locali – c.d. *millefeuille* territoriale. Due sono stati gli obiettivi principali avuti di mira dalla legge: il rafforzamento del livello comunale, a mezzo principalmente di fusioni e Unioni di Comuni, e il complessivo riordino del livello intermedio, attraverso la trasformazione delle Province in enti ad elezione indiretta e l'istituzione delle Città metropolitane dall'analoga forma di governo⁴⁶. Si è inciso, infatti, non solo sul sistema di governo locale, ma anche, sulle modalità e le forme della rappresentanza e, in ultima analisi, sul modello di democrazia. Per la prima volta due livelli territoriali, entrambi di area vasta, come le città metropolitane e le province, sono governati da organi eletti in secondo grado da sindaci e consiglieri comunali e non da tutti i cittadini e, per entrambi la perdita della carica iniziale determina anche la perdita di quella metropolitana o provinciale. Affidando agli amministratori comunali tanto l'azione amministrativa di prossimità quanto l'elaborazione degli indirizzi e delle strategie di governo dell'area vasta, il legislatore intendeva porre i comuni al centro di tutte le relazioni politiche e istituzionali locali, secondo una logica di superamento delle sovrapposizioni e delle contrapposizioni tra livelli di governo, nella prospettiva, principalmente, di un rafforzamento della cooperazione interistituzionale e del coordinamento amministrativo⁴⁷. È necessario, inoltre, in questa analisi, evidenziare succintamente il problema che caratterizza la disciplina di Roma Capitale. I tre commi scarni che la legge n. 56 del 2014 dedica all'ordinamento di questa entità altro non fanno che ricondurre sostanzialmente la disciplina a quella delle altre città metropolitane. In questo modo, non solo viene superato completamente il precedente impianto – quello della legge n. 42 del 2009 –, che faceva esplicitamente riferimento al comune di Roma come punto di partenza, ma

⁴⁵ Cfr. F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC* 3, (2015), 6-7. Vedasi a tal proposito dello stesso Autore, *Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it* 12, (2015)

⁴⁶ Cfr. M. De Donno, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, cit., 5

⁴⁷ Cfr. F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, cit., 1-2

soprattutto viene disattesa la previsione di cui al comma 3 dell'art. 114 Cost., che presuppone per Roma un regime differenziato rispetto a quello degli altri enti citati dal comma 2 dell'art. 114 della Costituzione⁴⁸, reso necessario dalla doppia natura della capitale del nostro Paese.

Fallito, dopo il referendum del 4 dicembre 2016, il tentativo di riformare il Titolo V, parte II della Costituzione, di quel disegno non restano, oggi, che le sole disposizioni della legge Delrio. Una legge pensata come transitoria, divenuta giocoforza definitiva, su cui non sono mancati i dubbi di compatibilità con il confermato quadro costituzionale, ma che costituisce inevitabilmente il punto da cui ripartire lungo il cammino delle riforme⁴⁹. A dare delle direttive sul mai sopito dibattito dell'organizzazione territoriale italiana è stata da ultimo la Corte costituzionale con la sentenza n. 240. Affermando di non potere accedere alla richiesta del giudice rimettente⁵⁰ e dichiarandola inammissibile in quanto comporterebbe un intervento manipolativo in materia di diritti elettorali che deve essere lasciata alla discrezionalità del legislatore, la Corte ha svolto delle osservazioni sull'esistenza di una situazione di incostituzionalità delle norme relative alla designazione del Sindaco metropolitano. La Corte ha affermato che le Province e le Città metropolitane condividono la condizione di enti di area vasta titolari di funzioni "non di mero coordinamento". Questa espressione può essere interpretata nel senso che entrambe le categorie di enti di area vasta sono titolari di funzioni proprie dell'ente, che non si esauriscono nel coordinamento, supporto, assistenza ai Comuni nello svolgimento di funzioni comunali⁵¹. Con la sentenza n. 240, la Corte, formulando un esplicito monito al legislatore, indica la strada dell'eliminazione del meccanismo di designazione *ope legis* del sindaco metropolitano, ritenendolo un *vulnus* che rischia di compromettere – data la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana –

⁴⁸ Cfr. B. Caravita, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *federalismi.it* 3, 3 (2014)

⁴⁹ Cfr. M. De Donno, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, cit., 5-6

⁵⁰ Con ordinanza del 27 maggio 2020, la Corte d'Appello di Catania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale in relazione alle norme della l. n. 56/2014 (art. 1, comma 19) e della l.r. n. 15/2015, recante Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane della Regione Sicilia (artt. 13, comma 1 e 14, come sostituiti dall'art. 4 della l.r. 29 novembre 2018, n. 23) che, in maniera speculare, prevedono che "il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo", per contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 48, 5, 97, 114 della Costituzione. L'ordinanza trae origine da un ricorso ex art. 702-bis c.p.c. proposto da un cittadino italiano residente ed iscritto nelle liste elettorali di un comune non capoluogo nei confronti della Città metropolitana di Catania, per poter esercitare il suo diritto a che l'amministrazione dell'ente locale di secondo livello sia conformata anche attraverso la sua scelta elettorale e sia responsabile nei confronti di tutti gli elettori. Cfr. M. De Donno, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, in *federalismi.it* 3, 92-93 (2022)

⁵¹ Cfr. F. Merloni, *Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 4 (2013)

l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente e la necessaria responsabilità politica dei suoi organi. Sempre a detta della Corte, un simile meccanismo poteva giustificarsi solo come soluzione transitoria e in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale.

Come rileva puntualmente De Donno, anche alla luce della recente sentenza, per quanto il Comune capoluogo e il suo sindaco possano rappresentare anche nelle Province un supporto e un punto di riferimento in un'ottica di collaborazione e di cooperazione inter-istituzionale per i territori periferici, non può dirsi che essi abbiano la stessa importanza che hanno nei territori metropolitani. Ad essere diverso è, infatti, il territorio e ciò anche solo se si considera la complessità delle aree urbane metropolitane, e, al loro interno, la capacità attrattiva e propulsiva del capoluogo, a fronte della natura spesso fragile e frammentaria che contraddistingue le aree provinciali nel nostro Paese⁵².

3. Alcuni cenni sul tipo di Stato messicano e sulla sua evoluzione

Al fine di comprendere l'attuale assetto del federalismo messicano appare imprescindibile una coincisa disamina sull'evoluzione del tipo di Stato nel periodo prerivoluzionario e quindi antecedente all'entrata in vigore dell'attuale Costituzione nel 1917.

La storia politica del Messico e delle sue Costituzioni è una storia pendolare che oscilla tra il centralismo e il federalismo. Contro il governo accentrato della metropoli sulle colonie della *Nueva España* i costituenti del 1824 riuscirono ad istituire il federalismo⁵³. È opportuno riportare che è possibile individuare l'origine di tale tipo di Stato in Messico già nella Costituzione di Cadice del 1812, e precisamente nelle *diputaciones provinciales*⁵⁴, che abituarono le provincie a governarsi in base alle proprie aspirazioni e necessità⁵⁵. Ugualmente opportuno appare, però, evidenziare che in Messico, al contrario di quanto avvenuto nei vicini Stati Uniti d'America, mai le entità territoriali statali sono state autonome. Elemento che incide sul federalismo messicano. La prima norma fondamentale ad introdurre quelli che possono essere considerati degli archetipi di garanzie territoriali, anche se non propriamente federali, è stata la Costituzione di

⁵² Cfr. M. De Donno, *La sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 e la legge Delrio: quale futuro per gli enti di area vasta?*, cit., 104

⁵³ Cfr. E. O. Rebas, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Città del Messico, 2017, 51

⁵⁴ Questa Costituzione, infatti, prevedeva che in ogni provincia il re nominasse un *jefe superior* e vi fosse un parlamento provinciale, avente lo scopo di promuoverne. Questo sistema venne esteso al territorio americano sotto il controllo spagnolo. Un parlamento provinciale era formato da sette deputati i quali erano designati dal popolo mediante un sistema di elezione indiretta. Cfr. B. J. Barragán, R. Contreras Bustamante, J. J. Mateos Santillán, F. Flores Trejo, A. Soto Flores, *Teoría de la Constitución*, Città del Messico, 2014, 296

⁵⁵ Cfr. *Idem*

Apatzingán del 1814⁵⁶. Questa sancì che l'autogoverno provinciale scaturiva da libere elezioni da tenersi sulla base di prescrizioni fissate da giunte elettorali istituite dalla Costituzione stessa (art. 61).

La centralità dell'organo legislativo e l'inizio di una possibile conformazione federale subirono una battuta d'arresto in seguito al colpo di Stato di Augustín de Iturbide, che, il 19 maggio 1822, con l'appoggio militare, si fece dichiarare imperatore. Durante la vigenza dell'Impero messicano, che non durò a lungo e si sciolse il 19 marzo del 1823, il *Reglamento provisional político del Imperio Mexicano* mantenne in vita formalmente le deputazioni provinciali, ma di fatto ne subordinò il funzionamento alle decisioni del potere centrale, prevedendo la nomina dei Governatori da parte dell'Imperatore⁵⁷.

Il successivo testo costituzionale, nonché il primo del Messico indipendente, la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* del 1824, istituì una *República representativa popular federal* e una camera, il Senato, rappresentativa delle entità federali, composta da un numero fisso di due rappresentanti per ogni Stato, eletti a maggioranza assoluta dei voti e rinnovati per metà ogni due anni⁵⁸. Nello stesso anno, prima della redazione della legge fondamentale, era stato promulgato l'*Acta Constitutiva de la Federación* che aveva stabilito un sistema federale composto da 17 Stati, che successivamente divennero 19⁵⁹. Per quanto riguarda i Congressi statali l'articolo 158 della Costituzione dispose che “el poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan”⁶⁰. Inoltre, i Legislativi statali avevano un ruolo significativo anche nell'elezione del Presidente della Repubblica. La Camera dei Deputati, infatti, dopo aver letto le due preferenze che ognuno di questi esprimeva a maggioranza assoluta, avrebbe nominato una commissione composta da un membro per ciascuno Stato con il compito di eleggere, a maggioranza assoluta, il Presidente. È evidente la centralità degli Stati nell'organizzazione statale messicana del 1824, basti pensare che partecipavano, altresì, alla revisione costituzionale, sia attraverso il Senato che attraverso la possibilità per le assemblee legislative statali di formulare osservazioni in materia costituzionale (art. 116)⁶¹.

⁵⁶ Cfr. D. A. Barceló Rojas, *El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy*, in M. Carbonell, H. Fix Fierro, L. R. Gonzáles Pérez, D. Valadés (a cura di), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, Tomo IV, vol. 1, Città del Messico, 2015, 219.

⁵⁷ Cfr. L. Melica, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Padova, 2002, 83 e ss.

⁵⁸ Cfr. C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano.*, cit., 6-7.

⁵⁹ Cfr. E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 18-19.

⁶⁰ Cfr. E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 9-20.

⁶¹ Cfr. L. Melica, *Federalismo e libertà*, cit., 86 e ss.

Nel 1935, però, venne nuovamente instaurato un sistema accentrato per volontà dell'allora Presidente Antonio López de Santa Anna⁶². La sesta delle *Sietes Leyes Constitucionales* (1835-1836) regolò la "División del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos" dividendo il territorio in *departamentos* (art.1) e stabilendo che il titolare del potere esecutivo dei dipartimenti sarebbe stato un Governatore nominato dal Presidente, all'interno di una terna di nomi elaborata dalle giunte dipartimentali tra coloro i quali avevano una rendita annuale di 2000 pesos. Il potere legislativo, invece, era affidato ad una *junta departamental*, composta da sette membri (art. 9) che duravano in carica quattro anni (art. 11), ma dato il forte centralismo, il ruolo di questi consigli provinciali era minimo⁶³. Le restrizioni poste all'autonomia degli Stati provocarono immediate reazioni e mobilitazioni da parte dei rappresentanti di numerosi municipi e l'unione delle diverse istanze territoriali favorì, tra il 1837 e il 1838, la predisposizione del *Plan de San Luis Potosi* con lo scopo di ristabilire quanto previsto dalla Costituzione del 1824 in materia di autonomia territoriale⁶⁴. Ciò però non avvenne. Nel 1843, la *Junta Nacional Legislativa*, nominò una commissione costituente e nonostante, il 15 giugno 1843, venne emanata una nuova Costituzione⁶⁵ – le *Bases Orgánicas de la República Mexicana* – non vennero previste modifiche sostanziali ma solo che il numero di membri delle assemblee dipartimentali sarebbe stato compreso tra sette e undici (art. 131) e che sarebbero stati rinnovati per metà ogni due anni⁶⁶. Le Basi Organiche rimasero in vigore appena tre anni; le tensioni interne si acutizzarono e ritornarono in auge le idee monarchiche. Lo stesso Santa Anna manifestò ai governi di Inghilterra e Francia la convinzione che solo una monarchia costituzionale avrebbe potuto porre fine allo stato caotico in cui versava il Paese. Inoltre, l'annessione del Texas agli Stati Uniti, avvenuta nel luglio del 1845, fece temere una possibile invasione del territorio messicano. Si trattava di timori non del tutto infondati dato che, nell'aprile del 1846, il governo statunitense iniziò le ostilità e il conflitto si concluse con il *Tratado de Guadalupe Hidalgo* nel 1848⁶⁷. Nell'agosto dello stesso anno il comandante generale Mariano Salas elaborò il *Plan de la Ciudadela*, convocando un nuovo Congresso Costituente, mentre, attraverso un decreto governativo provvisorio, venne ristabilita la vigenza della Costituzione del 1824. Il Congresso decise di emanare una nuova legge fondamentale⁶⁸. L'*Acta Constitutiva y de Reforma* del 1847 prevede una nuova organizzazione territoriale nettamente federale, con una *Cámara de Senadores*, composta,

⁶² Cfr. E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 51

⁶³ Cfr. E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 20; Cfr. E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 38-39

⁶⁴ Cfr. L. Melica, *Federalismo e libertà*, cit., 90-91

⁶⁵ Cfr. C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit, 9

⁶⁶ Cfr. E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 22

⁶⁷ Cfr. E. O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 48

⁶⁸ Cfr. *Ibidem*, 51-52

oltre che da due membri eletti da ogni Stato, da un numero di senatori, equivalente al numero degli Stati, eletti su proposta della Camera dei Deputati e votati dalle *diputaciones*, dalla Suprema Corte di Giustizia e dal Senato stesso. Il numero totale dei senatori era, quindi, il triplo del numero degli Stati vale a dire 69⁶⁹.

L'ultimo testo costituzionale, precedente allo scoppio della Rivoluzione Messicana e all'entrata in vigore dell'attuale legge fondamentale, è stato la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* del 1857, che mantenne la caratteristica federale. La scelta si spostò, infatti, sulla struttura del Legislativo statale. La scelta tra bicameralismo e unicameralismo provocò un acceso dibattito interno all'Assemblea costituente. Da una parte, il Senato venne accusato di rappresentare un'opposizione cieca e sistematica al processo di riforma e di essere inefficace, dall'altra, invece, si riteneva il contrario. La maggioranza dei deputati liberali si esprime per la sua soppressione e, quindi, per la creazione di un organo legislativo unicamerale chiamato *Congreso de la Unión*⁷⁰. Riguardo agli organi legislativi degli Stati, la Costituzione, pur non regolandoli, ne prevede alcune prerogative quali il potere d'iniziativa legislativa (art. 56), l'approvazione per formare nuovi Stati (art. 72) e la partecipazione in caso di riforma della Costituzione (art. 127)⁷¹. Nel 1867, per motivi prevalentemente politici, il Presidente Benito Juárez promosse la restaurazione del Senato, realizzata solo nel 1874, con la Presidenza di Sebastián Lerdo de Tejada. Venne seguito il modello nordamericano: una *Cámara de Diputados*, eletta proporzionalmente alla densità demografica del Paese, e una *Cámara de Senadores*, rinnovata per metà ogni due anni, in cui la rappresentanza era egualitaria, due membri per ogni Stato e due per la capitale⁷². Con l'entrata in vigore della *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* nel 1857 iniziò un periodo che può essere definito di "federalismo compromissorio" che terminerà con il consolidamento del potere di Porfirio Díaz e l'inizio di un periodo autoritario, contro il quale sarà condotta la Rivoluzione Messicana.⁷³

4. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* e il federalismo

Al termine della Rivoluzione Messicana, nel 1917, venne emanata la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), che ebbe l'obiettivo di superare le influenze del modello liberale della Costituzione del

⁶⁹ Cfr. J. Camaren Patiño, *Nuevo derecho electoral mexicano* 2006, cit., 257-258

⁷⁰ Cfr. C. A. Aguilar Blancas, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano*., cit., 11

⁷¹ Cfr. E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 23

⁷² Cfr. A. Medina García, I. G. Cervantes Bravo, *Elementos del sistema electoral del Congreso Mexicano* in *Revista Derecho del Estado*, 203

⁷³ Cfr. L. Melica, *Federalismo e libertà*, cit., 97-98

1857 ma senza modificarlo del tutto, sovrapponendogli un modello maggiormente accentrato e rivoluzionario, i cui contenuti di base furono, tra gli altri, l'introduzione dei diritti sociali, il rafforzamento della Federazione e l'ideale di una nazione messicana omogenea⁷⁴. Per quanto riguarda, nello specifico, il tipo di Stato, l'articolo 40 stabilì un assetto federale, sancendo la volontà del popolo messicano di costituirsi in una Repubblica rappresentativa, democratica e federale, composta da Stati liberi e sovrani in tutto ciò che concerne il loro regime interno ma uniti in una Federazione. Per tale motivo questi delegano alcune facoltà alla Federazione, che deve esercitarle nell'interesse di tutta la Repubblica⁷⁵. Il sistema politico federale, quindi, risponde alla vocazione plurale della Nazione di riconoscere l'autogoverno di comunità politiche differenti che, nonostante questo, si identificano in una sola nazionalità, quella messicana⁷⁶.

In questa sede non è possibile illustrare nel dettaglio l'evoluzione del tipo di Stato messicano⁷⁷ ma ci si soffermerà sul ruolo dell'ente comunale ovvero il *municipio*. L'analisi dei suoi precedenti e della sua evoluzione, infatti, appare essenziale per comprendere l'argomento intorno a cui ruota questo articolo, vale a dire la regolamentazione delle aree metropolitane in Messico. È possibile affermare che, in questo Paese, l'esistenza dei comuni, insieme alla loro storia, legittimità democratica e vicinanza ai cittadini, è una realtà essenziale, per cui, qualsiasi soluzione adottata in materia di tipo di Stato, deve basarsi su un coinvolgimento attivo e partecipato di questa entità⁷⁸.

Originariamente, il federalismo messicano si strutturò secondo il modello classico americano con organi di potere a livello federale e locale; una formula costituzionale di distribuzione delle competenze nella logica del federalismo duale, con poteri espressi della federazione e poteri residui a

⁷⁴ Cfr. G. Gonzáles De La Vega, R. Gonzáles De La Vega, *Estado de derecho, derechos fundamentales y legislación penal en el constitucionalismo mexicano*, cit., 447

⁷⁵ Cfr. E. Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 87

⁷⁶ Cfr. D. A. Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, cit., 53

⁷⁷ Senza alcuna pretesa di esaustività si riportano alcuni volumi a riguardo: J. Faya Viesca, *El federalismo mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*, Città del Messico, 1988; A. Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Città del Messico, 1995; Melica L., *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Padova, 2002; L. Medina, *Federalismo mexicano para principiantes*, Città del Messico, 2007; E. Cabrero Mendoza, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Città del Messico, 2007; J. Barragán Barragán, *Historia Constitucional del Federalismo Mexicano*, 2017; E. Rabell García, J. M. Serna De La Garza (a cura di), *Constitucionalismo y Gobierno: el federalismo mexicano después de la transición*, 2021; G. M. De León Farías, E. Gaona Domínguez, F. J. Torres Rodríguez, *El federalismo mexicano frente al actual paradigma político-electoral*, 2021

⁷⁸ Cfr. J. Borja, *Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual*, cit., 2-3

favore delle entità federate, e un ramo legislativo federale bicamerale, che comprende un Senato come camera di rappresentanza territoriale⁷⁹.

La formula dell'articolo 124 della Costituzione stabilisce, infatti, un sistema "rigido" di distribuzione delle competenze. Apparentemente viene configurato un sistema nel quale in maniera chiara si può determinare se una competenza corrisponde alla federazione o alle entità federate. Questa rigida divisione deriva dall'utilizzo dell'avverbio "expresamente". Tuttavia, autorevole dottrina, e in particolare Carpizo⁸⁰, indica che, in realtà, il sistema messicano di ripartizione delle competenze sia più complesso. La Costituzione stessa stabilisce, infatti, una serie di principi che definiscono facoltà attribuite alla Federazione, alle entità federative – espressamente o tacitamente –, proibite alla Federazione, proibite alle entità federative sia in modo assoluto (art. 117) che relativo (art. 118), coincidenti, coesistenti, di ausilio, e, infine, le facoltà derivate dalla giurisprudenza della *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN)⁸¹. Nonostante tali previsioni, il sistema federale messicano risulta essere altamente centralizzato. Ciò è dovuto, in gran parte, al fatto che il sistema politico formatosi nel corso del XX secolo ha avuto come pietra angolare una forte Presidenza della Repubblica che, basata su un sistema partitico egemonico⁸², ha sviluppato e consolidato la capacità di esercitare un'influenza decisiva non solo sulla politica locale, ma anche sul Congresso dell'Unione e persino sulla Corte Suprema di Giustizia. In queste circostanze, nonostante la facciata formalmente federale, la politica reale era condotta in modo centralizzato. Questo sistema comportò anche la subordinazione degli Stati ai poteri federali e, in particolare, all'istituzione della Presidenza⁸³. La dominazione di questo organo si concretizzò lungo quattro linee centrali ovvero la politica, il controllo dell'ordine giuridico, la penetrazione delle agenzie federali a livello locale e attraverso la gestione centrale delle risorse economiche⁸⁴.

È possibile sostenere che ci sia stato un processo che può essere definito di espansione o allargamento dell'orbita federale, che ha causato

⁷⁹ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, Città del Messico, 2016, 41-42

⁸⁰ Vedasi J. Carpizo, *Estudios constitucionales*, Città del Messico, 1983; J. Carpizo, *Comentario al artículo 124 constitucional*, in *Derechos del pueblos mexicano. México a través de sus constituciones*, Città del Messico, 1994

⁸¹ J. M. Serna De La Garza, *Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas*, in D. Valadés, A. M. Hernández (a cura di), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, Città del Messico, 2003, 313-314

⁸² Un sistema a partito egemonico è caratterizzato dall'assenza della competizione per il potere, sia formale (ossia giuridicamente ammessa) sia di fatto, per cui anche se altri partiti erano consentiti non poterono competere, in termini antagonistici e su base paritaria. Cfr. G. Sartori, *Partiti e sistema di partito*, Firenze, Editrice Universitaria, 1965, 18-19

⁸³ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 41-42.

⁸⁴ Cfr. J. G. De La O Soto, *Hacia un nuevo federalismo en México: lo cooperativo no es algo central*, Tlatemoani- Revista Académica de Investigación, n. 23, 2016, 73

squilibri ed effetti sfavorevoli al sistema federale. Tale fenomeno è stato definito in maniera diversa dalla dottrina: secondo alcuni la traiettoria del tipo di Stato messicano è stata “dal federalismo verso la federalizzazione”, secondo altri vige “un governo centrale con aspetti decentralizzati”, altri ancora hanno affermato l’esistenza di “un federalismo teorico e un centralismo pratico” ed alcuni sono arrivata a sostenere la “decadenza del federalismo”⁸⁵.

4.1 Un focus sul *Municipio*

Oltre a sancire il sistema federale, l’Assemblea Costituente del 1917 costituzionalizzò anche il comune (*municipio*)⁸⁶, stabilendo una serie di norme di base per questo livello di governo nell’articolo 115⁸⁷. Già il 1° dicembre 1916, Venustiano Carranza nel suo messaggio alla Costituente di Querétaro dichiarò il Comune Indipendente (*Municipio Libre*), una delle grandi conquiste della Rivoluzione, in quanto base del governo libero, una conquista che non solo avrebbe dato libertà politica alla vita municipale, ma anche indipendenza economica, in quanto avrebbe avuto fondi e risorse proprie⁸⁸.

La Costituzione stabilisce una serie di competenze con chiaro interesse locali – come cimiteri, acqua potabile e illuminazione pubblica – che sono esercitate dai comuni in modo esclusivo. Inoltre, lo stesso articolo prevede che “no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”. Tale previsione deriva dal fatto che, nel corso della storia, l’entità municipale è stata sottomessa dai governi centrali attraverso le figure dei capi politici e dei prefetti. Nell’attualità, secondo la SCJN come autorità intermedia deve intendersi quella che interrompa o impedisca la comunicazione tra il municipio e il Governo dello Stato, a prescindere dalla

⁸⁵ Cfr. S. Valencia Carmona, *En torno al federalismo mexicano*, in A. M. Hernández, D. Valadés (a cura di), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, Città del Messico, 367-368

⁸⁶ Secondo il Glossario dell’Amministrazione Municipale, il municipio è “la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación en su régimen interior, por tanto, el Municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población”. Cfr. Centro De Desarrollo Municipal, *Los Municipios de México, información para el desarrollo*, Città del Messico, III edizione, 1998

⁸⁷ Per ulteriori approfondimenti si rimanda a M. González Oropeza, D. Cienfuegos Salgado (a cura di), *El municipio en México*, Città del Messico, 2007

⁸⁸ Cfr. J. Ortega, *Hacia un nuevo federalismo*, in D. Valadés, R. Gutiérrez Rivas (a cura di), *Economía y Constitución*, cit., 194

sua denominazione o dalla sua provenienza – statale o federale, esecutiva, legislativa o giudiziaria⁸⁹.

Il comune è governato da un Consiglio Comunale, denominato *Ayuntamiento*, composto da un Presidente municipale e dal numero di consiglieri (*regidores*) e fiduciari (*síndicos*) determinato dalla legge, eletti democraticamente dai cittadini del comune secondo quanto previsto dalla normativa statale. Il Consiglio Comunale è, quindi, l'organo collegiale in cui è depositato il governo comunale e che conduce la sua amministrazione e, per nessun motivo e in nessuna circostanza, può essere affidato ad una sola persona. È il rappresentante della popolazione nella gestione degli affari pubblici della comunità e risiede nella sede municipale. Quest'organo ha il compito di deliberare, discutere, prendere decisioni e accordi di natura vincolante, approvare regolamenti e organizzare i servizi pubblici affinché il comune realizzi i suoi scopi ed eserciti i poteri che gli sono attribuiti dalla legge. Non ha alcuna relazione gerarchica con nessun organo statale o federale, gode di indipendenza e le sue azioni sono soggette esclusivamente alle disposizioni della legge⁹⁰.

Nonostante questi presupposti e quanto previsto dalla legge fondamentale, le tendenze accentratrici del sistema federale messicano hanno fatto sì che anche il livello di governo municipale, come quello statale, non avesse realmente un peso istituzionale significativo. Inoltre, così come il governo federale concentrò una grande quantità di potere e autorità, allo stesso modo i governi delle entità federative assorbono vari poteri e facoltà a scapito del livello municipale.

Tuttavia, a partire dalla metà degli anni '70, una serie di riforme hanno iniziato ad introdurre un certo grado di decentramento nello schema federale messicano⁹¹. La base giuridica del decentramento verso i comuni è stata la riforma dell'articolo 115 della Costituzione, che colloca il municipio alla base della divisione territoriale e dell'organizzazione politica e amministrativa degli Stati, attribuendogli la funzione di occuparsi dei bisogni della comunità e di preservare l'ordine pubblico in quanto, esplicando le sue funzioni in contatto diretto con la vita della comunità, da un lato, è in grado di rispondere in modo rapido ed efficace ai suoi bisogni quotidiani, e, dall'altro, ha la capacità di organizzare e dirigere agli ordini superiori di governo le richieste locali, la cui risposta è fuori dalla sua portata⁹².

Il processo di decentramento vissuto dal Messico si divide in due fasi principali. La prima, caratterizzata da grandi cambiamenti costituzionali

⁸⁹ Cfr. D. Cienfuegos Salgado, M. Jiménez Dorantes, *El municipio mexicano: una introducción*, Città del Messico, 37 e ss

⁹⁰ Cfr. I. Chaparro Medina, *El Municipio mexicano y su marco jurídico*, in *Diputados.gob.mex.*, 14-15

⁹¹ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 117

⁹² Cfr. L. Aguilar Villanueva, *Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, in *Revista Mexicana de Sociología*, 3, 8 (1996)

verso una maggiore autonomia del comune, può essere datata dal 1983 al 1999. Durante questo periodo, il governo federale intraprese un ampio programma di decentramento come strumento per preservare il potere politico e rafforzare la sua traballante legittimità. La seconda coincise con cambiamenti politici all'interno del sistema, iniziati a seguito dell'alternanza alla carica presidenziale nel 2000 quando, dopo più di settant'anni di governi del partito egemone, il Partito Rivoluzionario Istituzionale (PRI), iniziò il primo governo del PAN con Vicente Fox Quezada (2000-2006)⁹³.

La strategia portata avanti a partire dal 1983 si basò su un apparente paradosso: per mantenere il potere si rese necessario cederlo, o almeno dare l'impressione di farlo⁹⁴. Nonostante il decentramento costituì uno degli strumenti utilizzati dal partito egemone per perpetrare la propria posizione di *dominus* della vita politica e istituzionale messicana, le riforme approvate in materia di comuni, che saranno brevemente illustrate successivamente, posero le basi per una nuova configurazione dello schema di relazioni intergovernative nel sistema federale messicano. Hanno, infatti, dato la possibilità ai diversi livelli di governo di stipulare una varietà di accordi per coordinare l'azione pubblica, trasferire competenze da un livello all'altro e collaborare nell'esercizio di qualche competenza⁹⁵.

Sebbene alcuni problemi fossero già evidenti negli anni '70, a partire dal 1982 divenne chiaro l'insostenibilità del modello economico applicato fino a quel momento, e ci fu la consapevolezza della necessità di rivedere la struttura e il funzionamento non solo dell'apparato statale, ma anche le modalità di gestione amministrativa e sociale, nonché la destinazione delle risorse utilizzate attraverso la spesa pubblica. L'incapacità dimostrata dai sistemi di previdenza sociale e di assistenza, così come la comparsa di alcuni problemi finanziari, motivarono la riforma dello stato sociale e del suo funzionamento⁹⁶. In particolare, la riforma costituzionale del 6 febbraio 1976 stabilì la concertazione tra la Federazione, gli Stati e i comuni in materia di insediamenti umani, permettendo al comune, ai governi locali e ai consigli comunali di prendere alcune decisioni importanti in relazione alla pianificazione e allo sviluppo urbano nei loro rispettivi ambiti territoriali. La riforma che, però, ha segnato una svolta nello sviluppo del sistema federale messicano è stata quella del 3 febbraio 1983, che modificò sostanzialmente l'articolo 115 della Costituzione per dare al comune una base giuridica per il

⁹³ Cfr. C. E. Arcudia Hernández, *La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución*, in *Nómaditas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Numero Speciale: América Latina, 1-2 (2012)

⁹⁴ Cfr. V. Rodríguez, *La descentralización en México, de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Città del Messico, 1997, 25

⁹⁵ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 119.

⁹⁶ Cfr. Instituto De Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El Municipio Mexicano*, 51

suo pieno sviluppo. Vennero stabilite garanzie, criteri e limiti per la soppressione e la scomparsa dei Consigli Comunali, così come per la loro revoca, e se ne chiarì l'autonomia giuridica; si elencarono i servizi e le funzioni pubbliche di loro competenza esclusiva, lasciando aperta la possibilità di collaborazione con il governo statale qualora fosse necessario; si sancì l'esistenza di un bilancio comunale, elencando le fonti di reddito corrispondenti ai comuni; si permise il coordinamento e l'associazione dei comuni; e venne regolamentata la rappresentanza proporzionale a livello comunale. Successivamente – seguendo la strada del rafforzamento municipale tracciata dalla riforma del 1983 –, nel 1999, fu riformato nuovamente l'articolo 115 della Costituzione. Venne chiarito l'ambito dell'autonomia giuridica e delle leggi statali relative alla materia municipale; furono stabilite regole più flessibili per l'associazione dei comuni; aggiunti altri servizi e funzioni pubbliche di loro competenza esclusiva; e riformulate le regole sul loro intervento nello sviluppo urbano, nella tutela ambientale e nella pianificazione regionale. Particolarmente rilevante è che, mentre la riforma del 1983 aveva semplicemente stabilito che i comuni di uno stesso Stato, previo accordo dei loro Consigli comunali e sotto riserva della legge, potevano coordinarsi e associarsi per una più efficiente prestazione dei servizi pubblici di loro competenza⁹⁷, la riforma del 1999 sancì che: “los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

Le riforme apportate all'articolo 115 della Costituzione, negli anni '80 e '90, stabilirono, quindi, rispettivamente il coordinamento e l'associazione, permettendo agli organi di governo locale di creare e progettare meccanismi di cooperazione, associazione e/o coordinamento e ai comuni messicani di inserirsi in processi globali⁹⁸.

Concludendo questa breve analisi dell'origine e dell'evoluzione dell'ente comunale, si riporta che attualmente, data la complessità sociale ed economica degli Stati della Federazione, delle regioni, dei comuni e delle comunità, i *municipios* messicani possono essere suddivisi in quattro grandi categorie ovvero quelli urbani, semiurbani, rurali e metropolitani. Questi

⁹⁷ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 118-119

⁹⁸ Cfr. A. Arellano Ríos, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, cit., 24

ultimi, in particolare, costituiscono una conurbazione con i grandi comuni urbani delle megalopoli, con cui condividono problemi, necessità e interessi, e ciò rende necessario progettare meccanismi di cooperazione per rispondere efficacemente alle sfide della prossimità territoriale. Si tratta di zone industriali, commerciali e di servizi di portata regionale, per cui questi comuni hanno un'infrastruttura complessa e varia, e non sono esenti dai forti problemi che caratterizzano i comuni urbani, tra i quali soprattutto i conflitti sociali e lavorativi⁹⁹.

5. L'evoluzione urbana in Messico e la sua regolamentazione.

Passando a analizzare più nello specifico l'evoluzione degli assetti urbani in Messico, sarà necessario in più punti ripercorrere quanto già detto in modo più approfondito sia in apertura di questo articolo a proposito delle aree metropolitane, e nello specifico quelle latinoamericane, che quanto illustrato rispetto alla regolamentazione dell'ente comunale, quale entità fondamentale delle aree metropolitane.

In questo secolo, le sfide dello sviluppo urbano in Messico sono legate ai cambiamenti che stanno dando forma e contenuto al processo di globalizzazione a livello mondiale. La liberalizzazione del commercio e la ristrutturazione economica stanno portando a una localizzazione più diversificata delle attività produttive sul territorio nazionale, con il conseguente emergere di nuove tendenze nella distribuzione della popolazione e nell'espansione e interazione delle città. Numerose città messicane oggi superano i limiti del comune (*municipio*) che le conteneva originariamente e si sono estese nei distretti vicini. In altri casi, città situate in comuni adiacenti hanno stabilito un contatto fisico nella loro crescita, dando origine a "conurbaciones". Ci sono anche città in comuni limitrofi che mantengono un'intensa relazione socio-economica, senza necessariamente avere una continuità urbana formando dei conglomerati urbani la cui estensione e funzionamento coinvolge due o più distretti politico-amministrativi. È possibile affermare che le aree metropolitane siano gli elementi più importanti del sistema urbano messicano in quanto generano circa il 70% del prodotto interno lordo del Paese e hanno il potenziale per avere un impatto favorevole sullo sviluppo economico e sociale delle loro rispettive regioni¹⁰⁰.

Dal 1940 in poi, con la normalizzazione del periodo postrivoluzionario, la popolazione entrò in un periodo di crescita accelerata. Lo sviluppo economico, che iniziò in quel periodo, infatti si manifestò demograficamente

⁹⁹ Cfr. Instituto de Investigaciones Legislativas Del Senado de la República, *El Municipio Mexicano*, 49

¹⁰⁰ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Città del Messico, 2004, 7-8

in una drastica diminuzione della mortalità, mentre il tasso di natalità rimase alto¹⁰¹. Contemporaneamente, dal punto di vista urbanistico, la delegazione Miguel Hidalgo (Distretto Federale) e il comune di Naucalpan (Stato del Messico) si unirono fisicamente, a causa dell'urbanizzazione di Ciudad Satélite e questa dinamica si estese, molto velocemente, ad altre città come Monterrey, Orizaba, Tampico e Torreón, che superarono la loro giurisdizione amministrativa durante la fase di industrializzazione nazionale a metà del XX secolo¹⁰². Verso la fine degli anni '80 il Messico acquisì un profilo definitivamente urbano con problemi complessi, che permangono ancora oggi, come la regolarizzazione della proprietà terriera nelle città, i trasporti, i servizi e le infrastrutture urbane insufficienti, la marginalità e la disoccupazione, l'inquinamento, l'insicurezza pubblica. Queste questioni hanno in gran parte sostituito i problemi rurali ancestrali, che tuttavia continuano ad essere drasticamente accentuati, come dimostra la rivolta armata dell'EZLN in Chiapas nel gennaio 1994¹⁰³.

A partire dal 1940, quindi, l'espansione fisica di diverse città sul territorio di due o più Stati o comuni diede luogo alla formazione e alla crescita di aree metropolitane, che hanno giocato un ruolo centrale nel processo di urbanizzazione del Paese, realizzando una struttura territoriale complessa che comprende diverse componenti tra le quali risaltano la concentrazione demografica, la specializzazione economico-funzionale ed espansione fisica su aree che coinvolgono due o più unità politico-amministrative, siano esse comunali, statali o, in alcuni casi, travalicanti i confini nazionali. In quanto centri di attività economica e di fornitura di servizi a livello regionale, le aree metropolitane rappresentano una grande opportunità per diffondere lo sviluppo economico e sociale oltre i propri confini territoriali, il che richiede l'uso ottimale dei loro vantaggi competitivi, comprese le loro risorse umane e materiali¹⁰⁴. Secondo i dati del Consiglio Nazionale della Popolazione, in Messico, nel 2010 vi erano 59 aree metropolitane – tre in più di quelle identificate nel 2005 – e la popolazione residente in esse ammontava a 63,8 milioni di persone, che rappresentano il 56,8% della popolazione nazionale. Di queste aree metropolitane, 11 avevano più di un milione di abitanti (due in più rispetto al 2005)¹⁰⁵.

¹⁰¹ Cfr. G. Garza, *Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México*, in G. Garza, F. A. Rodríguez, *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, Città del Messico, 1998, 31

¹⁰² Cfr. J. A. Baños Francia, *Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Acercamiento al caso de la Bahía de Banderas*, in *Trace-Travaux et recherches dans les Amériques du Centre* 64, 2013

¹⁰³ G. Garza, *Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México*, cit., 31

¹⁰⁴ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, cit., 9

¹⁰⁵ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 120

Fino al 2004, non esisteva una delimitazione unica e uniforme dell'amministrazione pubblica federale e ciò comportava che organi quali il *Consejo Nacional de Población*, la *Secretaría de Desarrollo Social* e l'*Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* lavorassero in base a delimitazioni diverse, che rispondevano ai loro obiettivi particolari¹⁰⁶. Per essere queste zone complesse reali elementi articolatori di sviluppo, quindi, risultava necessaria la partecipazione dei diversi settori e livelli di governo in organismi di coordinamento che promuovessero un processo decisionale concertato su una base comune e, al fine di realizzare tale concertazione, era fondamentale il raggiungimento di un accordo sull'identificazione e la delimitazione territoriale delle metropoli stesse¹⁰⁷. Pertanto nel 2003, si decise di formare un gruppo di lavoro interistituzionale, composto da funzionari delle tre agenzie summenzionate, con lo scopo di definire le aree metropolitane e che stabilì le linee guida per la delimitazione delle aree metropolitane, basandone la delimitazione su due tipi di criteri. I comuni centrali furono definiti sulla base di criteri statistici e geografici, mentre i comuni esterni sulla base di criteri di pianificazione e politica urbana. I primi, inoltre, dovevano condividere una conurbazione intercomunale; avere almeno una località con almeno 50 mila abitanti; e mostrare un alto grado di integrazione con i comuni vicini. Furono considerati centrali anche i comuni o le città con un milione o più di abitanti e i comuni con città che facevano parte di un'area metropolitana transfrontaliera.

I criteri utilizzati per delimitare le aree metropolitane si sono evoluti nel corso del tempo, man mano che il processo di metropolizzazione è diventato più complesso. I primi incorporavano solo la densità di popolazione, la conurbazione e le attività economiche. Attualmente, invece, sono incorporate dinamiche funzionali come gli spostamenti legati all'attività lavorativa.¹⁰⁸

Il problema più rilevante relazionato alle aree metropolitane in Messico è sicuramente legato, da una parte, al divario esistente tra la loro realtà geografica e quella spaziale e, dall'altro, alle strutture normative e governative realizzate per organizzarle. L'amministrazione delle aree metropolitana è frammentata tra diversi governi locali, senza che siano previsti mezzi adeguati ed efficaci di coordinamento e tale problematica si acuisce notevolmente nei casi in cui le aree metropolitane si estendono su comuni di diverse entità federali. Risulta, quindi, insufficiente la normativa relativa al coordinamento metropolitano contenuta nella *Constitución Política*

¹⁰⁶ Cfr. Moreno Pérez, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, in *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Documento de Trabajo* 9, 17 (2006)

¹⁰⁷ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, cit., 8

¹⁰⁸ Cfr. Moreno Pérez, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, cit., 17-18

de los Estados Unidos Mexicanos e in diverse leggi¹⁰⁹ e il carattere metropolitano dell'urbanizzazione del Paese continua a porre nuove esigenze ai tre livelli di governo. In questo contesto, infatti, i problemi di ogni comune, che fa parte di una metropoli, sono strettamente legati ad altri comuni o Stati coinvolti, rendendo indispensabile l'elaborazione di nuove forme di coordinamento intergovernativo che contemplino la creazione di un quarto livello di governo tra gli stati e i comuni. Tuttavia, la realtà normativa messicana non contempla la creazione di governi metropolitani veri e propri, ma solo la creazione di commissioni metropolitane¹¹⁰.

Come più volte detto, l'attuale regime costituzionale delle aree metropolitane si basa sulla logica delle conurbazioni prevista dal VI comma dell'articolo 115 della Costituzione risalente alla riforma del 1983 – trattata anche precedentemente in occasione dell'analisi delle competenze dei comuni messicani –, che afferma che “quando due o più centri urbani, situati in territori municipali di due o più entità federative, formano o tendono a formare una continuità demografica, la federazione, le entità federative e i rispettivi comuni, nell'ambito delle loro competenze, pianificheranno e regoleranno in modo congiunto e coordinato lo sviluppo di tali centri in conformità con la legge federale in materia”¹¹¹. Tale riforma deriva dalla prima Conferenza internazionale delle Nazioni Unite sul tema dell'urbanizzazione, svoltasi a Vancunver nel 1976. Già il 1° gennaio 1975, l'Assemblea Generale dell'ONU aveva istituito la Fondazione delle Nazioni Unite per l'Habitat e gli Insediamenti Umani (UNHHSF) – il primo organismo ufficiale di questa agenzia dedicato all'urbanizzazione – con il compito di assistere i programmi nazionali, fornendo capitale e assistenza tecnica, in particolare ai Paesi in via di sviluppo. Di fronte a questo nuovo scenario sociale, furono riformati gli articoli 27, 73 e 115 della Costituzione messicana incorporando espressamente i seguenti elementi: l'obbligo dello Stato di dettare le misure necessarie per regolamentare gli insediamenti umani e stabilire disposizioni, usi, riserve e destinazioni adeguate di terra, acque e foreste, per eseguire i lavori pubblici e per pianificare e regolare la fondazione, la conservazione, il miglioramento e la crescita dei centri abitati; la competenza del Congresso a legiferare in materia; i poteri delle entità federali e dei comuni di emanare leggi, regolamenti e disposizioni amministrative sui centri abitati; la pianificazione e regolamentazione congiunta e coordinata tra le entità federali, dello sviluppo dei centri urbani contigui geograficamente, delineando il concetto di conurbazione¹¹².

¹⁰⁹ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 120 e ss.

¹¹⁰ Cfr. Moreno Pérez, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, cit., 20

¹¹¹ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 122

¹¹² Cfr. R. Hernández Jiménez, *Análisis preliminar de la Ley General de Asentamientos Humanos*, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2017

La concettualizzazione della questione delle *conurbaciones* presente nella Costituzione si basa sullo schema della *Ley General de Asentamientos Humanos* emanata nel 1976¹¹³, che dedicava un capitolo alla questione della conurbazione e ordinava alla federazione, alle entità federative e ai comuni, conformemente alle loro competenze, la pianificazione e la regolazione congiunta e coordinata di tale fenomeno. Inoltre, stabiliva anche i tempi, il contenuto e la forma in cui gli accordi dovevano essere conclusi, gli organismi che dovevano essere istituiti e il contenuto dei programmi di gestione per soddisfare le esigenze comuni in termini di riserve territoriali, conservazione ed equilibrio ecologico e infrastrutture¹¹⁴.

Nel luglio del 1993, come risultato delle nuove condizioni sociali ed economiche del Paese e di una nuova tendenza nello sviluppo urbano dei centri abitati è stata emanata una nuova legge sugli insediamenti umani, che ha posto le basi per una nuova politica statale, ripensando gli strumenti necessari per risolvere i problemi urbani.

Successivamente, il testo costituzionale è stato riformato in diverse occasioni, soprattutto nei settori della pianificazione dei centri abitati, della protezione dell'ambiente e della conservazione dello sviluppo ecologico.

Infine, il 29 gennaio 2016, è stata pubblicata una riforma costituzionale fondamentale, che ha definito una nuova direzione nella regolamentazione e pianificazione degli insediamenti umani e dello sviluppo urbano, in quanto ha specificato la competenza del Congresso a legiferare sulle competenze concorrenti in materia di insediamenti umani tra Federazione, entità federali e comuni o distretti territoriali di Città del Messico. In tal modo, la materia ha smesso di essere competenza esclusiva della Federazione, coinvolgendo tutti i livelli di governo e le parti interessate nella *governance*. Come risultato di questa recente riforma costituzionale, il 28 novembre 2016, è stata pubblicata la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU)¹¹⁵, nella quale vengono estese le materie oggetto di coordinamento ed è introdotto, all'articolo 34, l'interesse metropolitano. L'articolo 39, invece, specifica che le megalopoli o le aree metropolitane dovranno necessariamente individuare modalità di coordinamento e, a questo scopo, la *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano* (SEDATU) avrebbe emesso delle linee guida (artt. 35 - IX transitorio). Riprendendo l'articolo 7 della LGAHOTDU, la Costituzione, in riferimento ai poteri del Congresso contenuti nell'articolo 73, indica due meccanismi frequenti nell'azione delle autorità. Da una parte, il coordinamento delle azioni per creare e organizzare istituzioni tra la Federazione, il Distretto federale, gli Stati e i comuni previsto, tra gli altri,

¹¹³ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 122.

¹¹⁴ Cfr. Moreno Pérez, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, cit., 20-21.

¹¹⁵ Cfr. R. Hernández Jiménez, *Análisis preliminar de la Ley General de Asentamientos Humanos*, cit.

per la sicurezza pubblica, il sistema nazionale anticorruzione, la protezione civile e la cultura. Dall'altra parte, prevede la concorrenza nell'ambito delle rispettive competenze dei vari livelli di governo per questioni quali gli insediamenti umani, la tutela ambientale, la conservazione e il ripristino dell'equilibrio ecologico. Inoltre, al fine di una più efficiente prestazione di servizi pubblici e del miglior esercizio delle funzioni di competenza degli enti, questa riforma ha introdotto il meccanismo di associazione tra comuni, con il previo accordo dei loro consigli comunali e delle legislature dei rispettivi Stati. È possibile anche un'associazione con uno Stato in modo che quest'ultimo, direttamente o attraverso l'ente corrispondente, si faccia temporaneamente carico, completamente o in parte, di alcuni servizi o funzioni. La modalità dell'associazione – prevista nel penultimo paragrafo della III sezione dell'articolo 115 e nel II paragrafo della VII sezione VII dell'articolo 116 della Costituzione – è la più comune e ha un supporto giuridico sufficiente, che permette una maggiore frequenza ed efficacia della decisione delle entità di realizzarla. In questi casi non si presume che sia una scelta obbligatoria, ma piuttosto una possibilità. Nella nuova LGAHOTDU, infatti, l'idea di obbligatorietà è chiara in quanto gli articoli 31 e 33 si riferiscono esclusivamente ai programmi metropolitani e stabiliscono che la Federazione, gli enti e i comuni “pianificheranno e regoleranno congiuntamente” e l'articolo 36 afferma che, per “realizzare un governo metropolitano efficace, saranno stabiliti meccanismi e strumenti di natura obbligatoria per assicurare l'azione istituzionale coordinata dei tre livelli di governo e la partecipazione della società”¹¹⁶.

6. Città del Messico: la capitale e la zona metropolitana del Valle del México

Città del Messico è caratterizzata da due profili distinti ma tra loro interconnessi ossia la “capitalità” e la “metropolitanità”. La prima attiene in particolare alla presenza nel territorio degli organi che rappresentano l'unità nazionale, piuttosto che di quelli titolari di competenze costituzionali, nonché delle sedi di rappresentanza degli altri Stati. Con la seconda espressione si richiama la condizione di area-interconnessa di un determinato territorio anche a prescindere dai confini territoriali degli enti che lo governano: si tratta della constatazione che aree contigue del Paese siano nel tempo riuscite a costruire una interdipendenza e una reciproca funzionalità che le ha rese – pur distinte tra loro sul piano territoriale e finanche localmente non omogenee per bisogni – del tutto connesse nell'ambito dello sviluppo inteso dal punto di vista socio-economico in quanto “sistema territoriale organico”. Da questa condizione ne deriva che “le scelte di governo” che interessano le frazioni e l'interesse del territorio

¹¹⁶ Cfr. I. C. Kunz Bolaños, G. González Herrera, *¿Es posible la gobernación metropolitana en México?*, in *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 235, 466 e ss. (2019)

sono tra loro necessariamente connesse e devono assumere un modello organizzativo che comprenda sia le esigenze “micro-territoriali” che quelle “macro” ossia metropolitane: interconnessione infrastrutturale, specializzazione delle aree interessate, strategia comune. La “metropolitanità” evoca dunque modelli di governo di ampia scala orientati non tanto ad un “centro” come avviene per la “capitalità”, quanto piuttosto ad un policentrismo funzionale in grado di governare flussi interconnessi di interdipendenza¹¹⁷.

Ai fini di risultare coerenti con l'impostazione di questo articolo il primo elemento, al contrario del secondo, sarà trattato brevemente e al solo fine di evidenziare l'evoluzione di Città del Messico come capitale dello Stato messicano.

Il testo originale della Costituzione del 1917, all'articolo 44, identificava il *Distrito Federal* come parte integrante della Federazione e, all'articolo 73, autorizzava il Congresso dell'Unione a legiferare su tutte le questioni relative alla capitale della Repubblica. Fino al 1928, Città del Messico è stata caratterizzata da un regime municipale che coesisteva con un governatore nominato dall'Esecutivo federale. Tuttavia, la riforma costituzionale del 20 agosto di quell'anno abolì, i comuni sostituendoli con le *delegaciones*, che furono poste sotto il controllo diretto del *jefe del departamento del Distrito Federal*, liberamente nominato e rimosso dal Presidente, e il potere di approvare leggi in tutte le questioni relative al Distretto Federale fu lasciato nelle mani del Congresso¹¹⁸. Solo a partire da una riforma del 1993 l'Esecutivo Federale ha ceduto varie delle sue facoltà al *Jefe del Distrito Federal*, che è divenuto elettivo appena nel 1996, quando ha cambiato denominazione in *Jefe de Gobierno*¹¹⁹.

Tra le varie riforme che si sono susseguite in materia, la più significativa è stata quella del 19 gennaio 2016, che trasformò il Distretto Federale in Città del Messico, e ciò non fu solo un cambiamento nominale, ma soprattutto una trasformazione di natura giuridica. Prima di questa riforma, infatti, a differenza degli altri Stati, il Distretto Federale non era autonomo in termini di regime interno: non aveva una propria costituzione né un governatore; non aveva consigli comunali, ma delegazioni; la sua Asamblea Legislativa non interveniva nella procedura di riforma della Costituzione generale e non era un vero e proprio Congresso locale; e mentre l'articolo 124 della Costituzione affermava che i poteri non espressamente conferiti alla Federazione si intendevano riservati agli Stati, l'articolo 122

¹¹⁷ Cfr. A. Sterpa, *Il rapporto tra Roma Capitale e Roma Città metropolitana: la dimensione territoriale di governo*, in B. Caravita (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma capitale...*, cit., 65-66.

¹¹⁸ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 107.

¹¹⁹ Cfr. H. A. Concha Cantú, *La evolución político-institucional de la Ciudad de México*, in G. Esquivel, F. Ibarra Palafox, Pedro Salazar Ugarte (a cura di), *Cien ensayos para el Centenario*, Città del Messico, 2027, 61.

stabiliva che nel caso del Distretto Federale le materie che non gli erano espressamente conferite si intendeva riservate alla Federazione. Questa mancanza di autonomia, che lo rendeva un'entità *sui generis*, un quasi-stato o semi-stato, terminò con la cosiddetta “reforma política de la Ciudad de México” del 2016. L'articolo 122 della Costituzione, però, stabilì che l'amministrazione pubblica di Città del Messico e il suo regime patrimoniale sarebbero stati centralizzati e la gestione delle sue finanze pubbliche unitaria. In tal modo si cercò di riflettere le particolarità di Città del Messico come entità federativa¹²⁰.

Per quanto riguarda, invece, l'organizzazione metropolitana di questa entità, secondo la relazione *Metropolitan Governance* delle Nazioni Unite del 1995, Città del Messico era caratterizzata da una struttura del governo metropolitano decentralizzata, frammentata e senza alcun coordinamento¹²¹. Anche tale situazione si è evoluta nel tempo, contestualmente all'assetto territoriale non solo di Città del Messico ma anche dei comuni adiacenti. Nel 1990 iniziò una tappa fondamentale dell'espansione territoriale di questa città, ovvero la sua “megalopolizzazione”. Si intende con “megalopoli” o “metropoli di metropoli” il processo di formazione della Zona Metropolitana della Valle del Messico (ZMVM), che ha implicato la conurbazione funzionale e fisica, con modalità e tempi diversi, tra Città del Messico e le aree metropolitane delle capitali statali della regione centrale del paese: Toluca-Lerma, Cuernavaca-Cuautla, Puebla-Tlaxcala e Pachuca. Con Toluca e Cuernavaca, il processo ha raggiunto la fase fisica, mentre con le altre aree metropolitane la relazione è più funzionale. Ognuna di queste città controlla il proprio spazio microregionale, ha forti pressioni di urbanizzazione e presenta condizioni complesse di sviluppo che si traducono in numerosi problemi, tra i quali l'approvvigionamento di acqua, l'utilizzo del suolo agricolo, la mancanza di sistemi di trasporto adeguati e l'inquinamento ambientale¹²².

Fino al 22 dicembre 2005 la Zona metropolitana era chiamata *Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (ZMCM) e negli anni '70 comprendeva una popolazione stimata di 9.029.602 abitanti, diventati 20.116.842 nel 2019. Attualmente, la ZMVM è formata da 59 *municipios* dello Stato del Messico, dalle 16 *alcaldías* di Città del Messico e dal municipio di Tizayuca dello Stato di Hidalgo e l'intera regione comprende 20.116.842 abitanti e una superficie di 7.854 km¹²³.

¹²⁰ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 109 e ss.

¹²¹ Cfr. A. Rodríguez, E. Oviedo, *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*, cit., 13-14

¹²² Cfr. A. Iracheta Cenecorta, *Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México*, in *Papeles de población* 36, 2003, 217-218

¹²³ Cfr. J. Espejel Mena, *La Zona Metropolitana del Valle de México: gobernabilidad y gobernanza*, in *Encrucijada* 37, 2021, 84-85

Il quadro giuridico su cui si basa, in accordo con le leggi federali, contempla la possibilità di una gestione metropolitana basata sull'associazione intergovernativa, dando luogo a contratti, accordi o commissioni metropolitane. La Costituzione di Città del Messico del 2017 e quella dello Stato del Messico¹²⁴, la *Ley de Desarrollo Metropolitano* del 2008 e la *Ley de Desarrollo Urbano* del 2010, forniscono le condizioni per il coordinamento dell'area metropolitana¹²⁵.

In particolare, l'articolo 122 (comma XI, lettera C) della Costituzione della capitale prevede che “La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión”.

Prima della riforma del 19 gennaio 2016, questi accordi volti alla creazione di commissioni erano possibili solo in materia di insediamenti umani, protezione dell'ambiente, conservazione e ripristino dell'equilibrio ecologico, trasporto, acqua potabile e drenaggio, raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi, e sicurezza pubblica¹²⁶. La Legge di Sviluppo Metropolitano (art. 3) stabilisce che sarà responsabilità della *Secretaría de Gobierno*, attraverso la *Subsecretaría de Coordinación Metropolitana* e *Enlace Gubernamental*, coordinare la pianificazione strategica e l'esecuzione di azioni coordinate con la Federazione, gli Stati e i comuni delle conurbazioni confinanti con Città del Messico, mentre la Legge sullo Sviluppo Urbano prevede che vi devono partecipare, attraverso le commissioni di pianificazione, i componenti dell'Assemblea legislativa del Distretto Federale e il Capo del governo.

Per quanto riguarda lo Stato del Messico, la sua Costituzione prevede, all'articolo 139, che il governo statale e i consigli municipali devono, in modo coordinato e nei termini della Costituzione Federale, firmare, se necessario,

¹²⁴ Il diritto metropolitano nello Stato del Messico è entrato nella vita giuridica con il decreto numero 172, pubblicato il 1° settembre 2003, in vigore dal giorno successivo – che ha modificato gli articoli 61 sezione LIII, 77 sezione VI, 122 terzo comma e 139 della Costituzione Politica dell'entità – prevedendo che Stato e comuni devono in modo coordinato, partecipare alla pianificazione ed esecuzione di azioni in materia di: approvvigionamento; occupazione; acqua; insediamenti umani; fiscalità; sviluppo economico; raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi; protezione ambientale; protezione civile; ripristino dell'equilibrio ecologico; salute; sicurezza pubblica; trasporti; turismo; e in tutte le altre materie che possono essere necessari. I due enti, inoltre, devono formare le corrispondenti commissioni metropolitane nelle quali concorrono e partecipano secondo le loro attribuzioni. Cfr. J. Venancio Domínguez, *Foro Nacional de Zonas Metropolitanas. Mesa 6 Ponencia: Consideraciones para un Derecho Metropolitano en el Estado de México*, Toluca, 2005.

¹²⁵ Cfr. L. A. Salinas-Arreortua, *Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política*, cit., 151

¹²⁶ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 112

accordi con la Federazione, gli stati e i comuni confinanti e Città del Messico per l'esecuzione di opere, il funzionamento e la fornitura di servizi pubblici o la realizzazione di azioni nelle aree determinate dalle commissioni metropolitane e relative ai vari rami amministrativi.

La *Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo* del 2009, invece, stabilisce che il Consiglio Metropolitano dello Stato sarà responsabile di proporre la conclusione di accordi con la Federazione, gli Stati e i comuni per soddisfare le esigenze generate dalle Conurbazioni e dalle Zone Metropolitane (art. 7), mentre la sua legge *de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial* (art. 23) prevede che nei casi di conurbazioni e zone metropolitane situate nel territorio dello Stato e di altre entità federative, lo Stato e i comuni parteciperanno congiuntamente e in coordinamento con la Federazione¹²⁷.

A partire dagli anni '90, nella Zona metropolitana della Valle del Messico sono state create numerose commissioni di coordinamento tra le quali: la *Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana* (CECM), nel 1992, che costituì il primo organo bilaterale per affrontare problemi di interesse comune in materia di conurbazione tra i governi dello Stato del Messico e del Distretto Federale; la *Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia* (CMSPPYJ), creata nel 1994 attraverso un accordo di coordinamento concluso tra l'Esecutivo Federale, il Dipartimento di Giustizia del Distretto Federale, lo Stato del Messico e la Procura Generale del Distretto Federale, con l'obiettivo di stabilire i meccanismi amministrativi necessari per risolvere i problemi relativi alla sicurezza pubblica e alla giustizia e per omologare i quadri legali; la *Comisión Ambiental Metropolitana* (CAM), nel 1996, per la pianificazione e l'esecuzione di azioni per la protezione dell'ambiente e la conservazione e il ripristino dell'equilibrio ecologico; successivamente emerse la Commissione Metropolitana per i Rifiuti Solidi (COMEDS), come organo di consultazione e progettazione delle strategie di smaltimento dei rifiuti solidi; la *Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad* (COMETRAVI), creata nel 1998, con lo scopo di stabilire meccanismi per studiare e risolvere le problematiche relative ai trasporti e alle strade nella ZMCM; la Commissione Metropolitana degli Insediamenti Umani (COMETAH), creata nel 1995, con l'obiettivo di pianificare ed eseguire azioni relative agli insediamenti umani; e la Commissione Metropolitana di Protezione Civile (COMEPROC), creata nel 2000 al fine di elaborare una strategia metropolitana per la gestione dei rischi in caso di disastri naturali. Tutte le commissioni sono state integrate dai capi delle rispettive agenzie del governo federale, dello Stato del Messico e del Distretto Federale e nel 2000 i capi delle 16 delegazioni del Distretto Federale e i presidenti municipali dei

¹²⁷ Cfr. L. A. Salinas-Arreortua, *Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política*, cit., 151-152

28 comuni riconosciuti come parte dell'area metropolitana sono entrati a far parte della CECM¹²⁸.

Nonostante ciò, la *governance* e la governabilità nella ZMVM si realizzano attraverso la centralizzazione da parte del governo federale di alcune questioni fondamentali, tra le quali l'estrazione dell'acqua, la protezione dell'ambiente e la politica immobiliare. Pertanto le risorse economiche, materiali e umane della sfera governativa, determinano in larga misura l'orientamento dei processi urbani nella metropoli. La zona metropolitana della Valle del Messico, quindi, è il risultato della relazione tra le sfere di governo nazionale e locale, nella quale però predomina ancora l'orientamento del governo federale, attraverso un insieme di regole formali e informali, come, ad esempio, la pianificazione nazionale di sviluppo e quella di sviluppo urbano, il programma di pianificazione delle aree metropolitane, le regole di funzionamento dei fondi metropolitani, l'orientamento politico effettuato dalla presidenza della Repubblica e la sua sintonia con le *gubernaturas*, *ayuntamientos* e *alcaldías* comunali dello stesso partito del Presidente. È possibile affermare, quindi, che i centri economici e le città non dipendono direttamente dalla gestione dei governi locali¹²⁹.

7. Conclusioni

Anche in questo caso, avviandosi alle conclusioni, ritorna la premessa fondamentale di questo elaborato ovvero che nonostante ogni singola esperienza abbia caratteristiche proprie e sia collocata all'interno di un definito quadro istituzionale politico-amministrativo¹³⁰, è possibile trarre osservazioni applicabili alla maggior parte delle realtà metropolitane. Dato che l'inedita configurazione della struttura urbana delle grandi città ha rivelato, nella maggior parte dei casi, l'inadeguatezza dell'organizzazione amministrativa tradizionale, ne ha imposto un ripensamento, nell'ottica della definizione di un nuovo modello di *governance* delle aree urbane, capace di amministrarne la complessità.

Nel modello europeo delle "città murate" e dei "contadi" lo schema istituzionale del comune e della provincia appariva adeguato alle esigenze amministrative del territorio, trattandosi di governare realtà sociali, economiche ed urbanistiche nettamente distinte e piuttosto indipendenti tra di loro. Al contrario, per le "città diffuse" l'organizzazione amministrativa locale "classica" risulta del tutto incapace di assicurare strumenti efficaci di governo del territorio. L'intensa concentrazione di attività produttive, l'elevata densità demografica, l'interdipendenza dei centri abitativi che

¹²⁸ Cfr. A. Iracheta Cenecorta, *Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México*, cit., 21 e ss

¹²⁹ Cfr. J. Espejel Mena, *La Zona Metropolitana del Valle de México: gobernabilidad y gobernanza*, in *Encrucijada* 37, 88 (2021)

¹³⁰ Cfr. P. Piciacchia, *Ragionando sui modelli di capitali europee*, in B. Caravita (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma capitale...*, cit., 30

compongono e caratterizzano le realtà metropolitane esigono, a ben vedere, un diverso assetto istituzionale, che sia, per un verso, dotato di compiti idonei a governare i fenomeni della mobilità, dello sviluppo economico e di una pianificazione territoriale sinergica e, per un altro, provvisto di adeguata rappresentatività di tutti i territori interessati dalle esigenze di governo metropolitano¹³¹.

In linea generale, è possibile affermare che non vi è un ambito di governo ideale per risolvere i problemi legati alla territorialità, per cui prevale la necessità di un coordinamento in quanto la frammentazione non permette una risposta unica e coerente, non consente di ottimizzare le economie di scala per soddisfare i bisogni sociali, porta ad una distribuzione iniqua delle opportunità del territorio e non favorisce l'inserimento dell'area metropolitana nella competitività globale. Da questa concezione dominante del problema metropolitano, strettamente connesso alla frammentazione, derivano una serie di possibili soluzioni. Parte della dottrina non ritenendo la frammentazione un problema, la individua, da una parte, come un valido meccanismo di concorrenza e di ricerca di efficienza da parte dei governi locali e, dall'altra, come una garanzia di vicinanza alla società. Al contrario, vi è chi ritiene che l'unica soluzione sia l'istituzione di governi metropolitani volti ad eliminare la frammentazione. La prima soluzione proposta, ovvero la "salvaguardia" della frammentazione, rappresenta una modalità già utilizzata nella gestione delle aree metropolitane, la cui efficacia è stata smentita dal funzionamento concreto e dal fatto che è possibile affermare che a livello globale, almeno tendenzialmente, si stia ancora cercando una modalità per amministrare efficacemente queste nuove entità substatuali. Per quanto riguarda, invece, l'istituzione di un governo metropolitano, bisogna prendere in considerazione che non è di per sé una garanzia che gli stessi vizi e carenze in materia territoriale, attualmente presenti a livello comunale, non siano perpetuati. Per di più, se il sistema non è ben implementato, potrebbe portare a una maggiore disuguaglianza tra i governi dei comuni rurali e delle città di piccole e medie dimensioni e i governi metropolitani¹³².

È possibile individuare due modelli maggiormente diffusi di governo metropolitano ovvero quello "sovracomunale" e l'"intercomunale". Il primo rappresenta un'istanza di governo, intermedia tra i governi comunali e il governo statale, che si basa su un processo di centralizzazione del processo decisionale e una struttura amministrativa consolidata. In questo modello, le autorità sono elette direttamente, il governo ha risorse proprie stabilite per legge che può utilizzare autonomamente e le sue competenze sono determinate e distinte da quelle degli altri livelli di governo, superiori o

¹³¹ Cfr. G. Soricelli, *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in *Istituzioni del federalismo* 5, 843 e ss. (2002)

¹³² Cfr. I. C. Kunz Bolaños, G. González Herrera, *¿Es posible la gobernación metropolitana en México?*, in *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 235, 469-470 (2019)

inferiori. Il modello intercomunale si basa, invece, su un'associazione tra i vari livelli di governo – vale a dire municipale, statale e federale – o alcuni di questi, per la gestione metropolitana, ed è basato sul decentramento dell'amministrazione pubblica. Si tratta, pertanto, di un tipo di governo la cui legittimità è indiretta, poiché risiede negli enti membri delle unità territoriali (comuni o delegazioni), che non ha autonomia né finanziaria, in quanto il suo finanziamento è fornito dai comuni membri o attraverso il bilancio statale/federale, né per quanto concerne le proprie competenze, che sono definite dai governi di ogni autorità locale. Il governo metropolitano sovracomunale è stato caratterizzato fondamentalmente da due processi: annessione e fusione di comuni – ad esempio il *Metro Toronto* – e la creazione di governi metropolitani che coesistono con i governi locali – come avvenuto con il *Greater London Authority*. Il governo metropolitano intercomunale, invece, può essere rappresentato da un coordinamento di diversi livelli di governo o dalla formazione di commissioni metropolitane¹³³, come avviene in Messico. Quest'ultima tipologia, basata sull'idea di cooperazione, coincide con un terzo gruppo di proposte e racchiude una grande varietà di schemi intermedi che vanno dalla collaborazione informale – la più semplice – al consolidamento federativo – quello più complesso¹³⁴.

Il caso messicano¹³⁵, caratterizzato da un meccanismo di gestione congiunta, che nel migliore dei casi si è limitato al coordinamento per la pianificazione dello sviluppo metropolitano, dimostra la difficoltà di realizzare politiche comuni, impedendo la formulazione di strategie e politiche pubbliche che affrontino globalmente i problemi delle città¹³⁶. Infatti, nonostante siano state create commissioni intercomunali, consigli e comitati, il problema risiede nel fatto che la pianificazione è stata indicativa e, nel migliore dei casi, normativa, ma non esecutiva, per cui le commissioni hanno potuto suggerire e indurre processi metropolitani, ma non applicarli¹³⁷. L'attuazione delle politiche che riguardano l'area metropolitana è stata lasciata, quindi, alla volontà dei governi comunali e statali e proprio

¹³³ Cfr. L. A. Salinas-Arreortua, *Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política*, in *Papeles de Población* 91, 144-145 (2017)

¹³⁴ Cfr. I. C. Kunz Bolaños, G. González Herrera, *¿Es posible la gobernación metropolitana en México?*, cit., 470-471

¹³⁵ I governi locali in Messico dipendono da almeno cinque aspetti: l'organizzazione federale e quindi dal livello di centralizzazione o decentralizzazione; l'assenza di leggi di coordinamento metropolitano – ad eccezione di Città del Messico, dallo Stato di Jalisco, dello Stato del Messico e di quello di Hidalgo, il resto delle 32 entità federali non ha una normativa in materia; l'origine partitica e l'orientamento politico del governo; la presenza di una politica clientelare; la frammentazione delle azioni di governo. Bisogna, poi, prendere in considerazione anche la presenza di interessi privati, più o meno consistenti e concentrati, che dipendono esclusivamente dall'opportunità di aumentare i propri profitti Cfr. *Idem.* 77-78

¹³⁶ Cfr. Moreno Pérez, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, cit., 21

¹³⁷ Cfr. A. Arellano Ríos, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, cit., 15

l'assenza di vincolatività degli atti delle commissioni metropolitane ha causato la loro inefficacia¹³⁸.

Inoltre, nella pianificazione delle conurbazioni, ci sono due grandi limiti legati, da una parte, all'assenza di meccanismi volti a garantire il coordinamento politico tra i comuni coinvolti e a creare le condizioni per lo sviluppo di politiche di interesse metropolitano, come distinte ma complementari agli interessi comunali, e, dall'altra, alla mancanza di comprensione tra le autorità coinvolte nelle conurbazioni, per amministrare e governare da una prospettiva di unità e con un approccio metropolitano¹³⁹.

L'attuale regime costituzionale vigente in Messico in questo settore, alla luce di quanto illustrato soprattutto a proposito del caso del Valle del México, non solo è viziato dai limiti appena segnalati, ma è stato anche superato dalla realtà. Da una parte, le conurbazioni con contiguità geografica e demografica sono solo un tipo di fenomeno metropolitano e per di più questo sistema, che è stato concepito come un'eccezione, oggi è piuttosto la regola. Dall'altra, mancano agende metropolitane consensuali e condivise, per cui le decisioni sono prese in modo isolato e frammentato e ci sono grandi differenze nei regolamenti urbani dei diversi comuni e Stati per quanto riguarda la gestione e la definizione di questioni come la fornitura congiunta e coordinata di servizi pubblici¹⁴⁰. La radice delle problematiche appena illustrare risiede nella lettera dell'articolo 115 della Costituzione, che vieta espressamente, da un lato, la creazione di organi di governo tra il comune e gli Stati della Repubblica e, dall'altro, permette solo il coordinamento intergovernativo e/o le associazioni intercomunali¹⁴¹.

La dottrina ha avanzato varie soluzioni al problema metropolitano in Messico. Data la centralità del comune e la conseguente consapevolezza di non poter attuare un modello sovracomunale, rilevano particolarmente le proposte di Iracheta (2009)¹⁴², Ugalde (2007)¹⁴³ e Pérez (2003)¹⁴⁴, che propongono diversi modelli di coordinamento. Iracheta offre linee guida per due modalità consistenti una nel migliorare gli schemi esistenti, espandendo le capacità delle commissioni e stabilendo regole del gioco più chiare e obbligatorie, e l'altra nel rendere efficaci le associazioni statali e municipali

¹³⁸ Cfr. L. A. Salinas-Arreortua, *Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política*, cit., 152

¹³⁹ Cfr. A. Arellano Ríos, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, cit., 15

¹⁴⁰ Cfr. J. M. Serna De La Garza (a cura di), *El sistema federal mexicano: trayectorias y características*, cit., 123

¹⁴¹ Cfr. A. Arellano Ríos, *La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional*, cit., 61

¹⁴² Cfr. A. Iracheta, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, Città del Messico, 2009

¹⁴³ Cfr. V. Ugalde, *Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México*, in *Estudios Demográficos y Urbanos* 22, 2007

¹⁴⁴ Cfr. D. Pérez Torres, *Planeación urbana y coordinación metropolitana en el Valle de México*, Città del Messico, 2003

superando gli ostacoli attualmente presenti ovvero le attribuzioni delle agenzie federali, le incoerenze delle politiche pubbliche, la rivalità degli attori e l'obsolescenza del quadro giuridico. Entrambe le soluzioni proposte hanno una componente contrattualista in quanto è l'esistenza stessa di commissioni, che presuppone accordi costruiti nell'esercizio della "politica ordinaria", volta a definire e specificare ciò che sfugge all'ordine superiore o costituzionale, dove si trova la normativa più stabile che definisce le regole da applicare e i diritti. L'associazionismo proposto da Ugalde, invece, non prevede istituzioni che lo regolino in quanto si basa sulla convinzione che il contratto sia lo strumento chiave e la base della *governance*, intesa come articolazione multilivello di agenti pubblici e privati. Infine, la proposta di Pérez Torres si basa sul coordinamento e il consenso attraverso processi di negoziazione, in uno schema che combina le tradizionali strutture per favorire l'associazione su questioni specifiche a istituzioni di nuova creazione volte a regolamentare tali questioni¹⁴⁵.

Il caso italiano, seppur illustrato brevemente, evidenzia tutte le difficoltà legate non solo all'attuazione di un governo metropolitano sovracomunale, ma al disegno dello stesso e al bilanciamento degli interessi coinvolti. Tali difficoltà si moltiplicano se si pensa al caso di Roma Capitale nel quale, così come Città del Messico, la coincidenza di "metropolitanità" e "capitalità" rende particolarmente urgente un'adeguata disciplina che non dimentichi nessuno dei suoi due elementi costitutivi.

Come attenta dottrina aveva evidenziato al momento della sua entrata in vigore, l'approvazione della legge Delrio ha segnato un passaggio determinante. Dopo quasi 25 anni dall'introduzione dell'aggettivo "metropolitana" – prima riferito all'area, poi alla città – nella legislazione italiana senza che si fosse assistito all'effettiva istituzione di tale nuovo livello di governo del territorio ha avuto inizio il percorso di una strada senza ritorno: il successo del processo istitutivo previsto oppure la consapevolezza che la strada delle Città metropolitane, in Italia, non è percorribile. Nonostante le criticità brevemente illustrare, questa seconda ipotesi appare da scartare, poiché le evidenze circa la necessità di una *governance* differenziata per le aree ad alta urbanizzazione, oltre ad essere ormai un dato acquisito nel dibattito istituzionale e dottrinario italiano, è altresì un dato comune alle realtà degli altri Paesi, europei e non¹⁴⁶, come si è visto nel corso di questo articolo. L'idea stessa di città metropolitana sembra apparire però come un mito nel nostro Paese, che potrebbe essere affiancato da altre formule collaborative interistituzionali come accordi, intese e convenzioni, per la soluzione di precise questioni di livello intercomunale¹⁴⁷. Ed è proprio

¹⁴⁵ Cfr. I. C. Kunz Bolaños, G. González Herrera, *¿Es posible la gobernación metropolitana en México?*, cit., 471-472

¹⁴⁶ Cfr. B. Caravita Di Toritto, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, cit., 2

¹⁴⁷ Cfr. L. Benvenuti, *Riflessioni in tema di città metropolitana*, cit., 5

per questo che l'analisi del caso messicano risulta di rilievo nella prospettiva costituzionale comparata.

Viviamo in un'epoca di cambiamento accelerato e di crescente competitività e in un mondo sempre più interconnesso, dove le reti globali di cooperazione e scambio stanno proliferando, per cui, nonostante le difficoltà evidenziate nel corso di questo elaborato, è impensabile eliminare l'ente metropolitano¹⁴⁸. Inoltre, fasi di incertezza troppo lunghe sulla dimensione territoriale mettono a repentaglio sia il buon funzionamento politico, che quello amministrativo¹⁴⁹.

L'ente metropolitano, pertanto, dovrebbe deve trasformarsi in un interlocutore competitivo, forte e legittimato, con capacità di negoziare, non solo a livello interno ma anche esterno¹⁵⁰. Inoltre, la necessità di una riforma che permetta lo sviluppo del diritto metropolitano negli Stati contemporanei deriva anche dalla consapevolezza che l'elevata crescita della densità di popolazione, concentrata in aree specifiche della geografia statale, comporta una richiesta di servizi che non possono essere forniti in modo efficace, efficiente, tempestivo e con qualità, dalle tradizionali strutture che il costituzionalismo propone e quindi da Federazione/Stato centrale, Stati/regioni e comuni¹⁵¹.

Concludendo, è possibile sostenere che l'attuale momento storico richiede la formulazione di un nuovo patto urbano che tenga conto di una serie di considerazioni quali la costruzione del territorio metropolitano come territorio cittadino strutturato, multi-comunale, policentrico, anche discontinuo, che includa spazi rurali e verdi e che sia un'area di pianificazione e coordinamento delle politiche pubbliche, di redistribuzione del reddito e di mobilità generalizzata. Bisognerebbe, inoltre, dare priorità alle forme urbane che garantiscano socialità, rispettino la monumentalità e l'identità civica e di quartiere in quanto la città ha anche un'altra dimensione ovvero l'essere un prodotto culturale complesso¹⁵², che non può essere ridotto a funzioni esclusivamente produttive e consumistiche¹⁵³. La sfida politica è, quindi,

¹⁴⁸ Cfr. L. González De Alba (a cura di), *Desafío metropolitano*, cit., 44 e ss.

¹⁴⁹ Cfr. B. Caravita, *Introduzione*, in B. Caravita (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma capitale...*, cit., 5

¹⁵⁰ Cfr. L. González De Alba (a cura di), *Desafío metropolitano*, cit., 44 e ss.

¹⁵¹ Cfr. J. Venancio Domínguez, *Foro Nacional de Zonas Metropolitanas*, cit., 2005

¹⁵² Si tratta di profili approfonditi prevalente nel campo degli studi sociologici. Solo per citare alcuni testi imprescindibili: G. Simmel, *Le metropoli e la vita dello spirito*, Roma, 1995; S. Sassen, *Le città globali*, Torino, 1997; Z. Bauman, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, 2000; A. Petrillo, *Villaggi, città, megalopoli*, Firenze, 2006; G. Amendola, *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Roma-Bari, 2003; S. Sassen, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2004; V. Giordano, *La metropoli e oltre*, Roma, 2005; M. Vegetti (a cura di), *Filosofie delle metropoli. Spazio, potere, architettura nel pensiero del Novecento*, Roma 2009; V. Giordano, *La narrazione della metropoli: Baudelaire, Simmel, Benjamin*, in *Sociologia e Ricerca sociale* 97, (2012); G. Amendola, *Sguardi sulla città moderna. Narrazioni e rappresentazioni di urbanisti, sociologi, scrittori e artisti*, Bari, 2019.

¹⁵³ Cfr. L. González De Alba (a cura di), *Desafío metropolitano*, cit., 61-62

quella di costruire strutture democratiche che corrispondano a questi nuovi territori trovando formule per una forte democrazia rappresentativa, completata da strumenti di democrazia deliberativa e partecipativa¹⁵⁴. Alla luce di quanto detto, sembra attualmente imprescindibile ridurre la tensione tra la vocazione alla pianificazione territoriale ed economica – per la quale rimane determinante la dimensione territoriale più ampia – e quella alla democrazia di prossimità, che si realizza nell'erogazione di servizi, attraverso diversi modelli organizzativi, più vicini alla collettività¹⁵⁵ e far convivere entrambe le dimensioni.

Rosa Iannaccone
Dipartimento di Scienze Politiche
Università "La Sapienza" – Roma
rosa.iannaccone@uniroma1.it

¹⁵⁴ *Ibidem*, 85

¹⁵⁵ Cfr. P. Piciacchia, *Ragionando sui modelli di capitali europee*, in B. CARAVITA (a cura di), *A centocinquant'anni da Roma capitale...*, cit., 50

