

CONFERENZA UNIFICATA

INFORMATIVA DEL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LA AUTONOMIE SULLA CLASSIFICAZIONE DEI COMUNI MONTANI

1. *Un allarme ingiustificato.* Innanzitutto intendo precisare che ho deciso di svolgere questa informativa a seguito di una richiesta dell'ANCI, conseguente all'allarme lanciato da alcuni amministratori circa i contenuti e gli effetti della legge n. 131 del 2025 (Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane) e della sua attuazione, a partire dal regolamento sui criteri per la individuazione dei Comuni montani e del conseguente elenco di tali Comuni.

L'allarme non ha ragion d'essere ed è evidentemente la conseguenza di una non corretta e non chiara lettura della legge e degli atti attuativi da parte di coloro che le imputano effetti negativi per gli enti interessati.

Nulla di tutto ciò! La legge e i successivi provvedimenti attuativi procedono nel segno del riconoscimento del "vero" carattere montano e, nel contempo, non producono alcuno degli effetti paventati.

Ne costituisce prova concreta l'accordo concluso in Conferenza unificata in occasione dell'esame per l'intesa sullo schema di regolamento. L'accordo, infatti, consente di modulare e diversificare l'impatto delle nuove regole, adattandole alle diverse realtà regionali. In base a esso, in sintesi:

a) il riparto del Fondo per lo sviluppo della montagna italiana - FOSMIT per l'anno 2025 avrà luogo in base all'autocoordinamento tra le Regioni;

b) sarà possibile per le Regioni tenere conto delle esigenze dei Comuni che sono compresi nell'elenco storico predisposto sulla base della legge del 1952 e che non rientrano nei nuovi criteri di classificazione;

c) sono confermate, fino all'eventuale aggiornamento della normativa regionale in materia, le misure di natura agevolativa a favore dei Comuni montani, oggi previste dalla normativa regionale vigente anche per i comuni rientranti nella elencazione antecedente;

d) rimangono ferme, fino all'esercizio della delega prevista dalla legge n. 131, le misure statali di natura agevolativa già esistenti.

2. *Il regolamento sui Comuni montani.* In particolare, non posso che ribadire alcuni aspetti relativi al contenuto e alla portata applicativa del **regolamento sui criteri per la classificazione dei Comuni montani**, predisposto in attuazione dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 131 del 2025. Il regolamento è attualmente all'esame degli organi di controllo per la successiva pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

I nuovi criteri per la classificazione dei Comuni montani sono stati elaborati sulla base di un ampio approfondimento istruttorio e a seguito di un confronto con la Conferenza delle Regioni, con ANCI e UPI. Tale confronto ha prodotto l'individuazione di molteplici criteri tra loro alternativi, che tengono conto dell'orografia e delle peculiarità geografiche delle diverse aree del Paese. In sede di Conferenza unificata, il 5 febbraio 2026, sulla proposta si è registrata una posizione favorevole all'intesa della maggioranza delle Regioni, nonché l'intesa dell'ANCI e dell'UPI, anche sulla base dei contenuti dell'accordo che ha accompagnato il regolamento.

Il regolamento prevede cinque criteri alternativi per il riconoscimento dei Comuni montani: a) 20% della superficie al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare e 25% di pendenza superiore al 20%; b) altitudine media superiore a 350 metri s.l.m. e almeno 5% di pendenza superiore al 20%; c) altimetria media pari o superiore a 400 metri s.l.m.; d) altitudine massima pari o superiore a 1.200 metri s.l.m.; e) appartenenza alle c.d. province montane con altitudine media superiore a 300 metri sul livello del mare.

A tali criteri si aggiungono due parametri suppletivi, al fine di considerare la situazione peculiare dei Comuni o gruppi di Comuni, con altitudine media pari o superiore a 200 metri s.l.m., interamente interclusi da Comuni montani (e/o da Stato estero).

Sulla proposta di classificazione dei Comuni montani si è sviluppato un ampio dibattito, anche al di fuori della sede istituzionale, e sono state svolte talune considerazioni, talora non supportate dal dato normativo, rispetto a cui **ritengo necessario fornire alcune precisazioni.**

Quanto al **numero complessivo di Comuni inseriti nell'elenco**, si è rilevata una significativa riduzione del numero di Comuni rispetto a quelli contenuti nell'elenco predisposto sulla base della legge n. 991/1952. Sul punto, osservo che, sulla base dei criteri sopra descritti, il nuovo elenco ricomprende 3715 Comuni montani, a fronte di circa 4000 contenuti nel precedente elenco.

Quest'ultimo, tuttavia, conteneva non soltanto 3.418 Comuni interamente montani, ma anche 643 Comuni parzialmente montani, alcuni dei quali (ad es. Roma e Bologna) con un'altitudine estremamente limitata ed evidentemente privi degli svantaggi geografici che caratterizzano la montanità.

Tra l'altro, cristallizzando un'impostazione ormai superata - anche a seguito dell'abrogazione della legge del 1952 che ne costituiva il fondamento - tale elenco dava rilievo anche a criteri ulteriori rispetto a quelli geomorfologici, quali il reddito imponibile medio per ettaro e persino i danni derivanti da eventi bellici.

La rilevanza di criteri ulteriori rispetto a quelli geo-morfologici è alla base di numerose richieste relative all'**inserimento di Comuni che non soddisfano alcuno dei criteri sopra illustrati**, ma presentano particolari condizioni di svantaggio dal punto di vista socioeconomico e infrastrutturale. Si tratta quindi di enti che hanno specifiche condizioni che niente hanno a che vedere con i territori montani.

La legge, infatti, cui la nuova classificazione dà attuazione, prevede espressamente che l'elenco dei Comuni montani venga definito esclusivamente sulla base dei parametri geomorfologici costituiti dall'altimetria e dalla pendenza. I parametri di natura socio-economica rilevano esclusivamente in una fase successiva, ai fini della definizione dell'elenco dei Comuni destinatari delle misure previste dalla legge (articolo 2, comma 2).

Comprendo tuttavia la peculiare situazione di Comuni ricompresi nel precedente elenco, che perdono la classificazione di montanità sulla base dei criteri fissati ma che presentano caratteristiche di fragilità. Ribadisco quindi il mio impegno a individuare soluzioni condivise con il Ministro per gli Affari Europei, il PNRR e le Politiche di coesione, per affrontare tali criticità nella più corretta sede delle misure a favore delle aree interne.

In ogni caso, proprio al fine di tenere conto dell'esigenza di gradualità nel passaggio dal vecchio al nuovo elenco - particolarmente avvertita nel confronto con gli enti territoriali – **la Conferenza unificata, nella riunione dello scorso febbraio, ha approvato all'unanimità l'accordo cui ho fatto riferimento.**

Non posso che ribadire, quindi, il rilievo e l'efficacia che presenta tale accordo, in conformità a quanto previsto dal d.lgs. n. 281 del 1997. Esso contiene l'impegno delle Regioni a tenere conto, in sede di utilizzo delle risorse FOSMIT 2025, delle esigenze dei Comuni non più inclusi nell'elenco dei Comuni montani, nell'ambito della piena autonomia loro riconosciuta dalla stessa legge n. 131 nell'assegnazione degli stanziamenti e nell'individuazione dei Comuni destinatari degli interventi.

Inoltre, esso **reca l'espressa salvaguardia delle agevolazioni previste a livello regionale o statale sino, rispettivamente, alla modifica della normativa regionale e all'esercizio della delega per il riordino di quella statale.**

È stata poi posta la questione **dell'equilibrio geografico della dislocazione dei Comuni montani** e di una possibile penalizzazione di alcune aree del Paese. In proposito rilevo che la complessa articolazione dei criteri individuati – tutti comunque basati sui parametri geomorfologici posta dalla legge – è volta a riconoscere le diverse peculiarità e svantaggi geografici delle differenti aree del paese.

In proposito, osservo che, sulla base del criterio di cui alla lettera a) (20% di superficie al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare e 25% della superficie del territorio con pendenza superiore al 20%) – risultano montani 2.798

Comuni italiani, che si caratterizzano per essere espressione di “alta montagna”. Tali Comuni insistono prevalentemente nelle Regioni alpine (ad esempio, tutti i Comuni della Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e oltre il 95% dei Comuni del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo), e ricomprendono oltre il 55% dei Comuni dell’Abruzzo.

Il criterio di cui alla lettera b) (altitudine media superiore a 350 metri sul livello del mare, 5% della superficie del territorio con pendenza superiore al 20%) è stato introdotto per valorizzare ulteriormente le peculiarità geografiche della dorsale appenninica e delle isole. Da tale criterio deriva l’inclusione di Comuni che, pur non raggiungendo i picchi altimetrici usuali dell’arco alpino, patiscono svantaggi paragonabili a quelli affrontati dai Comuni che presentano le caratteristiche geomorfologiche indicate nel primo criterio, in considerazione di una quota altimetrica media comunque significativa (350 m. s.l.m.). Si tratta di ulteriori 806 Comuni collocati, oltre che nell’arco alpino, anche nelle Regioni del Centro e del Mezzogiorno (in particolare, 108 Comuni della Campania, 71 Comuni della Sicilia e 68 Comuni della Sardegna).

I criteri di cui alle lettere c) e d) affrontano la peculiare situazione, rispettivamente, dei 32 Comuni (di cui 5 in Puglia) situati negli altipiani e dei 24 Comuni che registrano altimetrie di picco molto elevate pur non rientrando negli altri criteri.

Gli ulteriori criteri infine affrontano i casi specifici dei Comuni appartenenti alle cd. Province montane e dei Comuni o gruppi di Comuni completamente interclusi da Comuni montani, prevedendo comunque requisiti minimi di altimetria.

Il complesso dei criteri contenuti nel regolamento, in definitiva, restituisce una fotografia del Paese nella quale i Comuni montani sono presenti al Nord, al Centro e al Sud in misura omogenea, a sottolineare la particolare conformazione della penisola.

3. ***II FOSMIT.*** Quanto poi agli effetti conseguenti all’esclusione dall’elenco dei Comuni montani, ribadisco quanto già previsto dalla legge con riguardo all’assegnazione della quota regionale delle risorse FOSMIT. La legge non incide sulle modalità di utilizzo di tale quota ma, con espressa previsione (articolo 4, comma 3), garantisce la piena autonomia delle Regioni, in attuazione della propria programmazione, nella definizione delle modalità di assegnazione degli stanziamenti. Tale autonomia si traduce **nella possibilità per le Regioni di individuare i Comuni destinatari, a prescindere dalla loro inclusione nell’elenco.**

4. ***Gli interventi settoriali.*** Sono quindi state poste talune questioni relative agli interventi negli specifici settori previsti dalla legge.

In particolare, in materia di **istruzione**, si è sollevato il tema dell'applicabilità delle misure in materia di dimensionamento scolastico e di possibilità di derogare al numero minimo di alunni per classe anche nei confronti dei Comuni non ricompresi nel nuovo elenco dei Comuni montani.

In proposito, sulla base degli elementi acquisiti dal Ministero dell'Istruzione, rassicuro sul fatto che **la nuova classificazione dei Comuni montani e l'eventuale esclusione di taluni Comuni dall'elenco di cui all'art. 2, comma 1, non pregiudica l'applicabilità, nei loro confronti, delle disposizioni normative in materia di dimensionamento della rete scolastica, né la salvaguardia delle specifiche esigenze dei medesimi Comuni montani.**

Quanto al dimensionamento scolastico, la riforma prevista dal PNRR (in particolare, l'articolo 1, comma 557 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che ha introdotto all'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, i nuovi commi da 5-quater a 5-sexies), espressamente richiamata dall'articolo 7 della legge n. 131, mira ad adeguare la rete scolastica all'andamento anagrafico della popolazione studentesca, con l'obiettivo di collegare la distribuzione delle istituzioni scolastiche a livello regionale con l'andamento della natalità. A tal fine, essa valorizza particolarmente il ruolo delle Regioni nella dislocazione delle autonomie scolastiche sul territorio, a tutela anche delle realtà connotate da marginalità o penalizzate dai divari sociali e territoriali.

Nello specifico, la nuova disciplina prevede che i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni siano definiti, su base triennale con eventuali aggiornamenti annuali, con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, tenendo in particolare conto del parametro della popolazione scolastica regionale nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate in alcune realtà specifiche, tra cui i Comuni montani.

Le Regioni provvedono quindi autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 31 ottobre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto. In tale contesto, quindi, è evidente come la necessità di tener conto dell'esigenza di salvaguardare le istituzioni scolastiche site nei Comuni montani rappresenti solo un parametro che deve essere considerato, unitamente al dato oggettivo introdotto dalla riforma PNRR, vale a dire la popolazione studentesca regionale, sulla base della quale viene definito il numero di istituzioni scolastiche per Regione, **la cui dislocazione sul territorio è interamente rimessa alla autonomia regionale. Quest'ultima potrà certamente valutare le caratteristiche attuali dei Comuni presenti nel precedente elenco, alla stessa stregua di quelli contenuti nel nuovo, non sussistendo alcuna deroga automatica per nessun Comune.**

Quanto poi ai criteri di formazione delle classi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 2009 contiene già al suo interno margini di flessibilità quanto alla loro formazione. A tale regolamento si sono poi affiancati provvedimenti legislativi che consentono deroghe ulteriori in particolari contesti e per specifiche esigenze. In particolare, il c.d. decreto Caivano (decreto-legge 15 settembre 2023 n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 159), all'articolo 10-*bis*, rimette alla discrezionalità dei dirigenti degli uffici scolastici regionali la possibilità di derogare al numero minimo di alunni per classe nelle istituzioni scolastiche site nelle piccole isole, nei Comuni montani, nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche, nei contesti di disagio giovanile o nelle aree caratterizzate dalla presenza di alunni con fragilità negli apprendimenti, purché nei limiti dell'organico dell'autonomia assegnato a livello regionale. Tale facoltà era stata inizialmente prevista solo a favore delle aree disagiate del Mezzogiorno ed è stata successivamente estesa al territorio nazionale proprio mediante la legge n. 131 del 2025. La medesima legge ha inoltre riconosciuto la possibilità di derogare al numero minimo di alunni per classe anche con riferimento ai nuovi percorsi ordinamentali e ai percorsi sperimentali della scuola secondaria di secondo grado. Ciò significa che gli uffici scolastici regionali, competenti in materia, utilizzano già ordinariamente gli attuali strumenti normativi e amministrativi che consentono anche l'attivazione di classi in deroga rispetto ai parametri minimi. In tal senso, la classificazione montana può facilitare l'accesso alle deroghe, ma non è l'unico strumento. La decisione finale sul mantenimento dei plessi scolastici dipende da valutazioni complessive che includono – oltre alla montanità – molti altri fattori territoriali e pedagogici.

In materia di **agricoltura**, è stata posta la questione dell'impatto della nuova classificazione sulle aziende agricole situate in Comuni non inclusi nell'elenco, con riferimento in particolare alla possibilità di beneficiare di interventi riconducibili alla politica agricola comune.

In proposito, ricordo che la legge n. 131 del 2025 (articolo 2, comma 3) contiene **un'espressa clausola di esclusione per cui la nuova classificazione dei Comuni montani non si applica ai fini delle misure previste nell'ambito della Politica agricola comune** (PAC, articoli 38 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Tale esclusione, in base alla stessa disposizione della legge n. 131, opera anche ai fini dell'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) per i terreni agricoli ubicati nei Comuni montani (articolo 1, comma 758, lettera d), della legge 27 dicembre 2019, n. 160). In tali ambiti, quindi, continueranno a trovare applicazione le discipline di settore.

Altro tema ricorrente è quello del rapporto tra la nuova classificazione e l'**appartenenza alle Comunità montane**. In proposito, l'inclusione di un comune nell'elenco non esclude la possibilità che questo possa far parte di una Comunità montana. Infatti, sulla base dell'articolo 27 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), le Comunità montane sono unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni non soltanto montani, ma anche parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

Spetta alla Regione l'individuazione degli ambiti o zone omogenee per la costituzione delle Comunità montane e la relativa disciplina è rimessa alla legge regionale, così come l'individuazione dei Comuni ad esse riconducibili. Lo stesso TUEL, peraltro, nel precisare che l'esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione Europea e dalle leggi statali e regionali, di fatto conferma l'autonomia del sistema delle Comunità montane rispetto alla classificazione dei Comuni montani in attuazione dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 131 del 2025.

5. Un'attuazione adeguata nei territori. Voglio tornare ancora, in conclusione, su un punto molto rilevante: l'accordo in Conferenza unificata.

L'accordo concluso tra Governo, Conferenza delle Regioni, ANCI e UPI in Conferenza unificata il 5 febbraio 2026, al termine dell'esame dello schema di regolamento, costituisce lo strumento principale per graduare e adeguare l'attuazione della legge alle singole realtà territoriali.

Esso è articolato in quattro punti.

Ha previsto in primo luogo l'impegno del Governo, in sede di ripartizione per l'anno 2025 delle risorse disponibili al momento del riparto del FOSMIT, destinate agli interventi di competenza delle Regioni e degli enti locali, ad applicare i nuovi criteri sulla montanità sulla base delle determinazioni assunte in auto-coordinamento dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (ove comunicate entro il termine di 15 giorni dalla data di entrata in vigore del nuovo regolamento).

In secondo luogo, l'accordo, come ho già ricordato, ha stabilito che, in sede di utilizzo della quota regionale delle risorse FOSMIT 2025 disponibili al momento del riparto, le Regioni, nell'ambito dell'autonomia loro riconosciuta nella definizione delle modalità di assegnazione degli stanziamenti, potranno tenere conto delle esigenze dei Comuni compresi nell'elenco storico predisposto sulla base della legge del 1952 ma che non rientrano nei nuovi criteri di classificazione.

In terzo luogo è stato previsto nell'accordo che, fino all'eventuale aggiornamento della normativa regionale in materia, restino ferme le misure di natura agevolativa a favore dei Comuni montani, di cui alla normativa regionale vigente alla data di entrata in vigore del regolamento di classificazione dei Comuni montani.

In quarto luogo, l'accordo ha esplicitato che, fino all'esercizio della delega prevista dalla legge n. 131, restano ferme le misure di natura agevolativa a favore dei Comuni montani, di cui alla normativa vigente alla data di entrata in vigore del regolamento di classificazione dei Comuni montani.

In definitiva, le preoccupazioni manifestate da alcuni sono prive di fondamento.

Auspico che le Regioni, come pure ANCI e UPI, vogliano dare ampia divulgazione a questa mia informativa, che fornisce indicazioni complete in ordine all'applicazione della normativa in oggetto.

Roberto Calderoli

Roma, 9 giugno 2026