



Pisa, 22 Aprile 2026

Ai Dirigenti
Ai Responsabili EQ

Oggetto: Limiti alla potestà regolamentare. Abrogazione dei regolamenti comunali superati e criteri di redazione dei nuovi regolamenti. Direttiva.

Negli Enti Locali è diffuso il fenomeno del c.d. “eccesso regolamentare” ovvero la tendenza ad approvare una quantità eccessiva di regolamenti che estendono il loro contenuto ben oltre le competenze attribuite dalla legge, con cui vengono ripetute norme di rango superiore (legge statale o regionale), introducendo aggravii procedurali non necessari e, peggio ancora, deroghe alla gerarchia delle fonti o limitazioni non consentite alle libertà dei cittadini, generando seri problemi di legittimità.

Si ricorda in proposito l’articolo 117 della Costituzione, attribuisce la potestà legislativa alle Regioni fatta eccezione per alcune materie riservate alla potestà esclusiva dello Stato, tra cui le materie della concorrenza, del diritto civile e penale, dell’ordinamento degli enti locali.

Quindi mentre lo Stato e le Regioni hanno potestà legislativa, i Comuni hanno solo potestà regolamentare e organizzativa nell’ambito delle funzioni attribuite.

Esistono due tipi di regolamenti locali: quelli di competenza del Consiglio, ai sensi dell’articolo 42 Tuel, destinati ad incidere nella sfera giuridica dei cittadini, e quelli di organizzazione, di competenza della Giunta ex art. 48 Tuel, destinati a disciplinare il funzionamento degli uffici e dei servizi.

Per la violazione dei regolamenti comunale l’art. 7bis, comma 1, del T.U.E.L inoltre dispone che “*Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro.*”

Tale norma va letta in coordinamento con l’articolo 23 della Costituzione, che riserva alla legge statale la previsione di prestazioni personali e patrimoniali a carico del cittadino, per cui il mondo delle sanzioni pecuniarie di qualunque genere e delle prestazioni personali, non possono essere oggetto di regolamenti comunali, fatta eccezione per la sanzione di legge di cui al richiamato articolo 7 bis comma 1 Tuel.

Comuni, Province e Città Metropolitane, dunque possono adottare regolamenti *solo per l’organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite*, nel rispetto della legislazione statale, della Costituzione e del riparto di competenza. Tali regolamenti, sono formalmente atti amministrativi e non normativi:

- non possono derogare o contrastare con la Costituzione, i principi generali, le leggi ordinarie (salvo casi di delegificazione) e le leggi regionali;

COMUNE DI PISA
Comune di Pisa
Riproduzione di un documento digitale firmato
Protocollo N.0045788/2026 del 22/04/2026
Firmatario: Corinna Orlandini

- non possono disporre in ogni caso di alcun potere di modifica delle previsioni sostanziali delle norme;

- non possono introdurre sanzioni in materie non espressamente delegate dalla legge o per importi superiori a quelli consentiti.

L'eccesso regolamentare, lontano dall'essere un corretto strumento d'esercizio delle funzioni, costituisce non solo un inutile appesantimento normativo ed organizzativo, ma costituisce anche un elemento di rischio ai fini della prevenzione dell'illegalità.

A titolo meramente esemplificativo si ricorda che non sono demandate alla regolamentazione locali le seguenti materie:

- **contratti pubblici**: la tutela della concorrenza (art. 117 della Cost, comma 2, lett. e) rientra tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato. I regolamenti non possono contrastare dunque con le norme imperative del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023), né disciplinare aspetti riservati alla legislazione statale;

- **prestazione personali o patrimoniali**: l'art. 23 della Costituzione italiana stabilisce che nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. Questa riserva di legge garantisce che obblighi patrimoniali o di fare (prestazioni personali) possano essere decisi solo con legge ordinaria, per proteggere i cittadini da imposizioni arbitrarie della pubblica amministrazione;

- **diritti civili e sociali**: la definizione dei diritti civili e sociali, è riservata alla legge statale (art. 117, 2° comma, lett. m, Cost.). La potestà regolamentare dei Comuni non può incidere sul diritto civile (ad esempio sul diritto di famiglia, sul diritto di proprietà);

- **procedimento amministrativo**: anche la disciplina del procedimento amministrativo è riservata alla legge statale per espressa previsione dell'art.29 della Lg 241/90 e non è possibile introdurre regole con garanzie inferiori a quelle contenute nella legge medesima. I procedimenti amministrativi invece sono spesso disciplinati da appositi regolamenti, formalmente dedicati ad altre materie settoriali, che contengono norme che aggravano i sottesi procedimenti in violazione del divieto di aggravamento del procedimento di cui all'art. 2 della lg 241/90;

- **semplificazione amministrativa e diritti di cittadinanza digitale**: il Testo Unico sulla documentazione Amministrativa (DPR 445/2000) impone alle P.A regole di semplificazione, vietando la richiesta di documentazione attestante stati, fatti e qualità personali che possa essere oggetto di autocertificazione, così come il Codice dell'Amministrazione digitale (D.lgs 82/2005) sancisce il diritto di cittadini e imprese a interagire con la P.A. in formato digitale, imponendo alle istituzioni l'obbligo di attivare tutti gli strumenti necessari per la realizzazione degli obiettivi previsti in materia di digitalizzazione e per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese. Anche in questo ambito non vi sono spazi di manovra che possano essere oggetto di potestà regolamentare;

- **riserva di organizzazione**: dopo la privatizzazione del pubblico impiego avvenuta con il D.lgs 29/1993, oggi trasfuso nel D.Lgs 165/2001, è stata introdotta una riserva di organizzazione dei pubblici uffici, nell'ambito della cornice legislativa delineata proprio dai suddetti decreti legislativi. La flessibilità organizzativa è divenuta un valore espressione del buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 della Costituzione. In conseguenza di ciò i contenuti organizzativi non devono essere inclusi nei regolamenti dell'Ente, fatta eccezione per i regolamenti di organizzazione che, ai sensi dell'art. 48 del T.U.E.L, sono di competenza della Giunta proprio al fine di garantire maggiore agilità gestionale rispetto ai bisogni della collettività;

- **libertà di iniziativa economica**: l'articolo 3 del decreto legge n. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011 prevede: *1. Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i*

rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;*
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;*
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;*
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;*
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.*

L'articolo 1 del decreto legge n. 1/2012 convertito in legge n. 27/2012, nel prevedere il venire meno delle restrizioni e limitazioni alla libertà economica, al comma 4 impone l'adeguamento ai suddetti principi anche ad opera di Comuni, Province e Regioni.

Alla luce di quanto sopra si dispone che:

- venga proposta l'abrogazione totale o parziale dei regolamenti in vigore che travalichino i limiti della potestà regolamentare espressamente demandata ai Comuni;
- nella redazione di nuovi regolamenti si tenga conto della presente direttiva. A tal fine il Dirigente che formula la proposta di nuovo regolamento dovrà attenersi agli ambiti di effettiva discrezionalità lasciati all'autonomia regolamentare e dovrà precisare, nel parere di regolarità amministrativa, di aver rispettato tutti i principi che sovrintendono alla potestà regolamentare ovvero la riserva di legge, il potere sanzionatorio, la riserva di organizzazione, la libertà di iniziativa economica bilanciata da altri pubblici interessi meritevoli di tutela ai sensi del d.lg. 138/2011;
- nei controlli di regolarità amministrativa da parte del Segretario generale sarà verificato il rispetto di tali principi;
- gli stessi principi dovranno essere rispettati nella formulazione di emendamenti ai regolamenti, per cui in tal senso dovrà essere istruito il personale a supporto dei gruppi consiliari;
- dal PIAO devono essere espunti gli obiettivi che aumentano il carico di regolazione, per essere sostituiti da obiettivi di semplificazione e/o reingegnerizzazione dei processi in base al principio del risultato che, sancito formalmente nel Codice dei contratti pubblici, rappresenta criterio fondante tutta l'attività dell'Ente.

Distinti saluti

Il Segretario Generale
Dott.ssa Concetta Orlando

COMUNE DI PISA Comune di Pisa
Riproduzione di un documento digitale firmato
Protocollo N.0045788/2026 del 22/04/2026 Firmatario: Concetta Orlando