



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

a seguito dell'Adunanza pubblica del 24 luglio 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 27;

VISTO il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

VISTO il d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo n. 14/CONTR/2000, e ss.mm.ii.;

VISTO il Decreto del Prefetto n. 32058 del 6 agosto 2025, recante il conferimento, in regime di titolarità, al Viceprefetto, dott. D'Amico Alessandro, dell'incarico di Dirigente dell'Area IV;

VISTO foglio di rilievo del Magistrato Istruttore n. prot. C.d.c. n. 10291 del 5 giugno 2025;

VISTE le controdeduzioni formulate dall'Amministrazione (con nota n. 38170 del 10 luglio 2025, prot. C.d.c. 15357);

VISTA la relazione istruttoria (prot. C.d.c. 15530 del 11 luglio 2025), con la quale il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione al Collegio;

VISTA l'istanza di deferimento al Collegio (prot. C.d.c. n. 15545 del 14 luglio 2025) proposta dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti;

VISTA l'ordinanza n. 180 del 14 luglio 2025 mediante la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato il Collegio in adunanza pubblica per l'esame dell'atto e la pronuncia sul visto e la registrazione;

VISTA la nota della Segreteria della Sezione regionale di controllo prot. n. 15580 del 14 luglio 2025, con la quale l'ordinanza presidenziale è stata comunicata all'Amministrazione che ha adottato il decreto e alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato;

UDITO il rappresentante dell'Amministrazione nell'adunanza pubblica del 24 luglio 2025;

UDITO il Magistrato relatore, Ref. Alessandro Mazzullo;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 29 aprile 2025 è stato presentato al controllo preventivo di legittimità della Sezione il Decreto del Prefetto n. 22362 del 28 aprile 2025, con il quale è stato conferito al dott. D'Amico, in regime di titolarità, l'incarico di Dirigente dell'Area IV, con decorrenza (retroattiva) dal 14 aprile 2025. Tale decreto risulta emesso in sostituzione di quello ritirato in autotutela n. 20049 del 15 aprile 2025, conferente il medesimo incarico e sempre con decorrenza anticipata del 14 aprile 2025.

2. Con foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 10291 del 5 giugno 2025, il Magistrato Istruttore ha chiesto all'Amministrazione di fornire chiarimenti in ordine alla decorrenza dell'incarico conferito, in quanto antecedente rispetto all'emissione del decreto stesso, e avente quindi carattere retroattivo.

3. La Prefettura di Lecco, seppure in ritardo e previa informale sollecitazione, ha fatto pervenire una comunicazione che si è limitata a precisare che *"con riferimento al foglio di rilievo formulato da codesta Corte dei Conti, si precisa che il decreto in questione reca la data del 15 aprile 2025, coincidente con quella di adozione del provvedimento originario. Come risulta dalla documentazione allegata, il dott. D'Amico è stato assegnato alla Prefettura di Lecco a decorrere dal 14 aprile 2025, giorno nel quale ha usufruito di un giorno di congedo ordinario, precedentemente autorizzato dalla Prefettura di Roma, presso la quale era temporaneamente applicato"*. La Prefettura ha altresì specificato che il dott. D'Amico *"a decorrere dal 12 maggio scorso non presta più servizio presso questa Prefettura per intervenute dimissioni volontarie"*, allegandone la lettera datata 30 aprile 2025.

4. Le controdeduzioni proposte non sono apparse idonee a superare i rilievi formulati e la questione è stata pertanto deferita alla sede collegiale.

5. Sono seguite ulteriori precisazioni da parte della Prefettura, poi confermate ed ulteriormente illustrate dalla Dirigente rappresentante dell'Amministrazione nel corso dell'adunanza pubblica. In particolare, l'Amministrazione, ha manifestato l'intenzione di procedere alla rettifica del

provvedimento, correggendo la decorrenza del provvedimento al 15 aprile, data di adozione del provvedimento originario, sostituito a tutti gli effetti dal successivo provvedimento del 28 aprile. L'Amministrazione ha anche assicurato che il dott. D'amico, nel periodo intercorrente tra la data del 15 aprile 2025 e quella del 20 aprile 2025, ha svolto le funzioni corrispondenti al già menzionato incarico.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In via preliminare, occorre sottolineare come sia immanente nell'ordinamento il principio generale di irretroattività degli atti, quale diretta espressione del principio di legalità (art. 97 Cost.) e a tutela della certezza dei rapporti giuridici. In base a tale principio – fondato in via estensiva anche sull'art. 11 delle Preleggi – i provvedimenti amministrativi possono produrre effetti solo per il futuro, salvo eccezioni tassative. Di norma, infatti, in applicazione del principio di legalità, un atto amministrativo non può avere efficacia retroattiva in mancanza di una previsione normativa espressa che lo consenta, ovvero qualora la retroattività non sia insita nella natura stessa dell'atto (come avviene, ad esempio, per provvedimenti di annullamento d'ufficio, atti di convalida o altre ipotesi eccezionali tipizzate).
2. La giurisprudenza contabile ha enucleato un *numerus clausus* di fattispecie eccezionali in cui è ammessa la deroga al principio di irretroattività. Si tratta degli atti dichiarati retroattivi per espressa disposizione di legge; di quelli adottati in esecuzione necessaria di pronunce giurisdizionali; quelli la cui natura impone effetti retroattivi; nonché gli atti meramente favorevoli “*in bonam partem*” (Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. SCCLEG/3/2023/PREV). Al di fuori di tali ipotesi, vige il divieto di retroattività dell'azione amministrativa, direttamente desumibile dal principio di legalità (art. 97 Cost.) e dai connessi canoni di buon andamento e imparzialità della P.A. – principio, questo, costantemente ribadito dalla giurisprudenza contabile e ormai assunto a *ius receptum*.
3. Nel caso di specie, occorre innanzitutto rilevare che il provvedimento retroattivo in questione è un decreto di conferimento di incarico dirigenziale, adottato in data 28 aprile 2025. Secondo quanto rappresentato dalla stessa Amministrazione, tale decreto avrebbe sostituito integralmente il precedente del 15 aprile 2025.
4. Ne deriverebbe che le prestazioni eventualmente rese nel periodo intercorrente tra il 15 e il 28 aprile troverebbero oggi il loro fondamento giuridico nel decreto sostitutivo, il quale, avendo natura conservativa, produce effetti in continuità con quelli già medio tempore generatisi in forza dell'atto originario.

5. Il medesimo decreto del 28 aprile 2025, tuttavia, non è idoneo a sanare gli effetti dell'originario vizio di retrodatazione contenuto nel decreto sostituito, adottato in data 15 aprile 2025 ma con efficacia retrodatata al 14 aprile 2025.
6. Al riguardo, si richiama l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, secondo cui la retrodatazione del provvedimento di conferimento di un incarico dirigenziale rispetto alla sua formale adozione si pone in insanabile contrasto con la natura di tale atto, che è, per sua intrinseca funzione, destinato a produrre effetti *ex nunc*.
7. L'atto di conferimento di funzioni dirigenziali, infatti, richiede – ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – la preventiva individuazione dell'oggetto dell'incarico e degli obiettivi da conseguire, elementi incompatibili con un'efficacia retroattiva. Il principio di anteriorità temporale dell'atto rispetto all'attività da svolgere costituisce pertanto una condizione logico-giuridica imprescindibile.
8. Ne consegue che la decorrenza retroattiva al 14 aprile 2025 – giorno antecedente all'adozione del primo provvedimento formale – risulta priva di fondamento giuridico e integra una illegittima anticipazione degli effetti dell'incarico, come costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, cfr. Corte dei conti – Sez. centr. contr. legitt., del. n. 5/2025/PREV; Sez. reg. contr. Veneto, del. n. 4/2022/PREV; Sez. reg. contr. Umbria, del. n. 144/2024/PREV; Sez. reg. contr. Toscana, del. n. 67/2021/PREV).
9. Alla luce di quanto sopra esposto, si deve concludere per la parziale illegittimità del provvedimento in oggetto, sotto il profilo della decorrenza retroattiva dell'incarico conferito, fissata in data 14 aprile 2025, anziché in data 15 aprile 2025, come ammesso dalla stessa Amministrazione con la manifestata volontà di rettifica del predetto vizio. L'atto impugnato risulta infatti emanato in violazione del principio generale di irretroattività degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali, senza alcuna base normativa abilitante e in assenza di ragioni straordinarie di interesse pubblico atte a giustificare la deroga.
10. Ne consegue l'ammissione al visto del decreto, con efficacia dal 15 aprile 2025, data di adozione del decreto originario.
11. Si invita, in ogni caso, l'Amministrazione a prestare, per il futuro, maggiore rigore e attenzione nella definizione dei profili temporali connessi agli atti di conferimento di incarichi dirigenziali, al fine di assicurare il rispetto del principio di irretroattività e di evitare il reiterarsi di irregolarità formali e sostanziali suscettibili di compromettere la legittimità dell'azione amministrativa dei già menzionati incarichi e dei successivi provvedimenti assunti in base ad essi.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ammette al visto e alla conseguente registrazione, con osservazioni, il decreto n. 22362 del 28 aprile 2025, con cui il Prefetto ha conferito al Viceprefetto Aggiunto, dott. D'Amico Alessandro, l'incarico in titolarità di Dirigente dell'Area IV, con decorrenza dal 15 aprile 2025.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 24 luglio 2025.

Il Relatore
(dott. Alessandro Mazzullo)

Il Presidente
(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

14 agosto 2025

Il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Susanna De Bernardis)