SENT. 257/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita LORETO	Presidente relatore
Lucia D'AMBROSIO	Consigliere
Roberto RIZZI	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere
Ilaria Annamaria CHESTA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

-nel giudizio di appello iscritto al n. **61859** del Registro di Segreteria, promosso dal:

PROCURATORE REGIONALE della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la regione Puglia;

contro

- Pasquale DELL'AQUILA (c.f. DLLPQL55C26D643T), nato a Foggia il 26.03.1955, rappresentato e difeso dall'Avv. Giulio Scapato (c.f. SCPGLI65B17D643Y), con cui elettivamente domicilia in Foggia, alla Piazza A. Moro n. 29 (pec: scapato.giulio@avvocatifoggia.legalmail.it);

- Gioacchino Lucio PADALINO (c.f. PDLGCH56T13D643U), nato a Foggia il 13 dicembre 1956, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Nicola Zingrillo (c.f. ZNGNLL62S03D643O – pec:

zingrillo.nicolalibero@avvocatifoggia.legalmail.it) e Antonio Viviano De Pellegrino (c.f. DPLNNV63M31D643S – pec: depellegrino.antonioviviano@avvocatifoggia.legalmail.it),

per la riforma

- della sentenza della Corte conti, Sezione giurisdizionale per la regione Puglia, n. 169/2024, depositata il 2.09.2024.

VISTI l'atto di appello e tutti i documenti del fascicolo di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 4 dicembre 2025, celebrata con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore, Pres. Rita Loreto, il Pubblico Ministero della persona del V.P.G. Attilio Beccia, l'Avv. Giulio Scapato per Dell'Aquila, gli Avv.ti Zingrillo e De Pellegrino per Padalino.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato il 22 maggio 2023 il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Puglia evocava in giudizio i signori Pasquale DELL'AQUILA (in quiescenza dal 1° aprile 2022) e Gioacchino Lucio PADALINO (ancora in servizio) per sentirli condannare al pagamento, a titolo di dolo e in favore dell'ASL di Foggia, rispettivamente, della somma di €.184.791,90 a carico di Pasquale DELL'AQUILA e di €. 185.387,68 a carico di Gioacchino Lucio PADALINO, oltre accessori e spese.

La richiesta di condanna trovava fondamento nell'avere accertato, a seguito di indagini delegate alla Guardia di Finanza, che i convenuti avevano svolto per anni le mansioni di "Tecnici della prevenzione"

senza essere iscritti al relativo Albo, per cui veniva ritenuto abusivo l'esercizio della professione e indebiti gli emolumenti percepiti per il periodo da settembre 2018 a luglio 2022, per DELL'AQUILA, e per il periodo da settembre 2018 ad agosto 2022 per PADALINO.

A seguito di ordinanza istruttoria il Collegio di primo grado acquisiva ulteriori elementi dall'Ordine, che con riferimento alla posizione del sig. Pasquale Dell'Aquila evidenziava che la procedura di iscrizione all'albo era stata dal medesimo avviata in data 10.8.2021. A seguito della presentazione della domanda di preiscrizione da parte dell'interessato e dei relativi allegati, la pratica era stata affidata al valutatore, il quale già in data 13.8.2021 aveva comunicato all'interessato, tramite piattaforma, l'esito positivo del proprio scrutinio.

Il sig. Dell'Aquila, tuttavia, non dava ulteriore impulso alla procedura, avendo omesso di trasmettere quanto indicato a tal fine dalla piattaforma, ossia la domanda di iscrizione in carta bollata e la ricevuta di pagamento della tassa di iscrizione annua.

L'Ordine assumeva pertanto la delibera n. 13bis del 31.10.2022, con cui definitivamente rigettava l'istanza dell'interessato.

Con riferimento alla posizione del sig. Padalino, la procedura di iscrizione all'albo era stata dal medesimo avviata in data 3.1.2019. A fronte della documentazione trasmessa dall'interessato, la pratica era affidata al valutatore, il quale formulava tramite messaggistica in piattaforma reiterate richieste di integrazione documentale, mediante autocertificazione integrativa, al fine di verificare il possesso, da parte dell'interessato, di un titolo equipollente al diploma di laurea valido ai fini della iscrizione all'albo. Il sig. Padalino non trasmetteva

l'autocertificazione integrativa richiesta dall'Ordine, necessaria ad attestare l'equipollenza del titolo ai sensi del D.P.R. 445/2000 e, quindi, a comprovare il possesso dei requisiti di iscrizione all'albo, ma si limitava a reinviare la medesima autocertificazione standard inizialmente trasmessa per la presentazione della domanda di preiscrizione - pur se con date aggiornate – sprovvista, tuttavia, dell'indicazione dei dati relativi all'assunzione e all'attuale occupazione. Sicché, anche in questo caso, l'iter di iscrizione all'albo non si concludeva; tuttavia, avendo l'interessato frattanto provveduto alla trasmissione della domanda di iscrizione in carta bollata e al pagamento dei diritti di segreteria e della tassa di iscrizione, la procedura a lui riferita risulta tutt'ora pendente e il provvedimento di iscrizione è indicato dalla piattaforma come "in approvazione". A ciò si aggiunga che in data 28.3.2023 il sig. Padalino ha unilateralmente effettuato un bonifico di euro 86,50 in favore dell'Ordine con causale "ORDINE CONTO TASSA ISCRIZIONE ALBO ANNO 2023". In data 31.3.2023, il sig. Padalino medesimo ha unilateralmente effettuato ulteriori quattro bonifici, ciascuno dell'importo di euro 86,50, con causale tassa di iscrizione all'albo per gli anni 2018, 2019, 2020 e 2022.

Il giudice di prime cure, con la sentenza gravata, dopo aver respinto l'istanza di sospensione del giudizio in attesa della definizione del procedimento penale pendente per i medesimi fatti, respingeva integralmente la domanda di condanna.

In primo luogo, il Collegio rilevava l'insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo in quanto entrambi i convenuti avevano avviato,

sebbene con ritardo, la procedura di iscrizione; né riteneva ravvisabile una condotta gravemente colposa in considerazione della novità delle disposizioni introdotte e della articolata procedura telematica utilizzata dall'ordine professionale ai fini della iscrizione all'albo, che aveva, ad avviso del primo giudice, determinato nel sig. Paladino anche un fraintendimento in ordine all'oggetto della richiesta di integrazione documentale avanzata dal valutatore.

Quanto al Dell'Aquila, l'assenza di colpa grave si giustificava nella mancanza di un esplicito invito rivoltogli dall'Ordine professionale a procedere con la domanda di iscrizione.

Il primo giudice non condivideva, altresì, l'assunto del requirente secondo cui la violazione di un (sopravvenuto) obbligo di iscrizione all'albo professionale (e non certo la mancanza ab origine del titolo di studio o dei requisiti di professionalità) aveva comportato *ex se* l'inutilità delle prestazioni lavorative e il conseguente carattere indebito delle retribuzioni, in assenza di una prova del minor vantaggio derivante dalla prestazione offerta dall'attore pubblico.

Per tali ragioni proscioglieva entrambi i convenuti dalla domanda attorea.

Avverso tale sentenza ha interposto appello il Procuratore regionale, il quale ha dedotto i seguenti motivi:

1. *Error in judicando. Presenza dell'elemento psicologico.* L'appellante ritiene sussistente la responsabilità dei due convenuti per dolo o, in subordine, per colpa grave, in quanto essi conoscevano le norme che avevano reso obbligatoria, anche per chi già era in servizio, l'iscrizione all'Ordine ai fini

dell'esercizio della professione di Tecnico della prevenzione e, nonostante l'esito sfavorevole della procedura di iscrizione, avevano continuato a svolgere la professione percependo le relative retribuzioni, ben oltre il periodo transitorio previsto per il completamento della procedura di iscrizione.

2. *Error in judicando. Inadeguatezza della prestazione lavorativa per mancanza di iscrizione all'Ordine.* Erroneamente il primo giudice ha escluso l'inadeguatezza della prestazione lavorativa esercitata senza l'iscrizione all'Albo, in quanto non ha valutato che essa costituiva condizione per l'ulteriore svolgimento dell'attività professionale e che tale omissione integra il reato di esercizio abusivo della professione – di cui al procedimento penale all'epoca pendente nei confronti degli appellati – e rende ingiustificata la remunerazione, attesa l'evidente lesione del sinallagma contrattuale.

Il Procuratore ha quindi concluso chiedendo l'accoglimento dell'appello e la riforma integrale della sentenza gravata, con condanna del Dell'Aquila al pagamento di euro 184.791,90 e del sig. Padalino di euro 185.387,68, oltre accessori e spese.

In data 12 novembre 2025 ha depositato memoria di costituzione il sig. Padalino, con il patrocinio degli Avv.ti Zingrillo e De Pellegrino, rendendo noto in via preliminare che medio tempore il Tribunale di Foggia, con sentenza n. 4574/2024, divenuta irrevocabile il 25 febbraio 2025, aveva definito il processo penale a carico dei due appellati dichiarando il non luogo a procedere "per il difetto di una ragionevole previsione di condanna" in ordine al reato di esercizio abusivo della

professione. Tale circostanza doveva quindi, secondo l'interessato, indurre a ritenere insussistente in capo agli appellati il requisito soggettivo doloso. In particolare, il Padalino non aveva agito con dolo poiché aveva iniziato la procedura di preiscrizione e a causa della omessa corretta valutazione dei documenti allegati da parte del valutatore, la procedura si era conclusa con esito negativo, nonostante sulla scheda fosse stata riportata la dicitura "accolta" e in ragione di ciò il Padalino avesse inoltrato domanda di iscrizione e pagato la tassa anche per le precedenti annualità.

Doveva poi ritenersi inammissibile il primo motivo di appello del Procuratore nella parte in cui introduceva, in subordine, la possibile sussistenza di una condotta gravemente colposa, non avendo mai l'attore introdotto tale elemento nel giudizio di primo grado.

Riteneva poi infondato il secondo motivo, in ragione del fatto che il Padalino era in possesso di tutti i requisiti di servizio per poter acquisire la qualifica di Tecnico della Prevenzione ed essere iscritto all'Ordine, né sarebbe stata fornita dal requirente la prova di danni cagionati a seguito dell'attività svolta dall'appellato. Ha quindi concluso per il rigetto dell'appello.

In data 28 novembre 2011 si è costituito il sig. Dell'Aquila, con il patrocinio dell'Avv. Giulio Scapato, il quale ha negato la sussistenza sia di dolo che di colpa grave nella condotta del proprio assistito; del pari ha sostenuto l'infondatezza del secondo motivo di appello e l'inconferenza della giurisprudenza richiamata, la quale tenderebbe a equiparare la posizione del Dell'Aquila a quella ben più grave di coloro che hanno svolto la professione senza alcun titolo per espletarla. Ha

quindi evidenziato che l'obbligo di iscrizione è intervenuto quanto l'assistito aveva già esercitato per anni – in mancanza della novella legislativa del 2018 – le mansioni di tecnico della prevenzione e aveva, altresì, conseguito nel 2011 la laurea specifica in tecniche della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, per cui nei suoi riguardi l'iscrizione all'albo dovrebbe considerarsi una mera formalità.

Ha quindi puntualizzato che, nelle more, è intervenuta l'assoluzione penale dalla imputazione di esercizio abusivo della professione che ha escluso la sussistenza di condotte dolose o gravemente colpose, per cui ha chiesto la conferma delle sentenza di primo grado e, in subordine, di contenere la condanna riducendone l'importo.

Alla pubblica udienza del 4 dicembre 2025 il Pubblico Ministero ha ritenuto che la sentenza penale avesse disposto l'assoluzione sulla base di parametri di tipo penalistico, mentre con riferimento all'obbligo di iscrizione all'albo, ha convenuto che lo stesso dovesse decorrere per gli appellati dal 30 giugno 2020. Per il resto, sia il P.M. che i difensori si sono riportati alle rispettive argomentazioni difensive, svolgendone i motivi salienti e richiamando le conclusioni in atti.

DIRITTO

Premesso che l'ordine di trattazione delle questioni è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza (cfr. Corte cost. sent. n. 272/2007; Cass. civ. sent. n. 23113/2008; SS.RR. Corte dei conti, sent. n. 727/1991), ritiene il Collegio di poter definire la vicenda in esame mediante il ricorso al principio della "ragione più liquida", che consente

al Collegio giudicante di procedere direttamente alla valutazione del dirimente profilo del connotato soggettivo della condotta degli appellati, ritenuto manifestante criticità di più immediata percepibilità e in grado di condurre a una celere definizione del giudizio.

In primo luogo, è necessario precisare che, in realtà, i due tecnici avevano svolto per anni l'attività senza necessità di iscrizione all'Albo poiché tale adempimento non era ancora previsto per la categoria dei tecnici della prevenzione.

Solo con la legge 11 gennaio 2018, n. 3, di delega al Governo per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della Salute, all'art. 5, comma 2, veniva stabilito che *"Per l'esercizio di ciascuna delle professioni sanitarie, in qualunque forma giuridica svolto, è necessaria l'iscrizione al rispettivo albo" e con Decreto del 13 marzo 2018 del Ministero della Salute venivano istituiti gli albi delle professioni sanitarie tecniche e, in particolare, l'"albo della professione sanitaria di tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro"*, con la previsione dell'iscrizione quale condizione per l'esercizio della professione sanitaria, obbligatoria anche per i pubblici dipendenti.

Inizialmente poi, la novità della procedura aveva creato notevoli incertezze sulle modalità da seguire, per cui erano state avanzate specifiche richieste, quanto alla tempistica entro cui provvedere a tale iscrizione, al relativo Ordine professionale, il quale aveva rappresentato che la presentazione delle istanze di iscrizione, da eseguirsi mediante piattaforma telematica e secondo una procedura a

esclusivo impulso dell'interessato (consistente in una prima richiesta di preiscrizione seguita da una successiva richiesta di iscrizione in caso di primo esito positivo dell'organo di verifica) dovesse effettuarsi entro il termine del 1° settembre 2018.

Si accertava, per contro, che il processo di implementazione degli albi avrebbe comportato per gli Ordini l'onere di valutare contemporaneamente i titoli abilitanti di circa 180mila professionisti, per cui l'art. 5 del citato DM aveva previsto un periodo transitorio di diciotto mesi (che dunque sarebbe spirato nel settembre del 2019) nel corso del quale, per l'istruttoria relativa alle domande di iscrizione pervenute massivamente dai professionisti interessati, gli Ordini medesimi potevano avvalersi del supporto tecnico amministrativo di rappresentanti designati delle Associazioni maggiormente rappresentative di ciascuna professione sanitaria (c.d. R.A.M.R.).

Inoltre, di non minor rilievo era l'art. 4, comma 4-bis, della legge n. 42/1999 – introdotto dall'art. 1, comma 537 della legge n. 145 del 2018 e modificato dall'art. 5, comma 5, del D.L. n. 162/2019, convertito con L. n. 8 del 28 febbraio 2020 - il quale prevedeva espressamente che "coloro che svolgono o abbiano svolto un'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo, per un periodo minimo di trentasei mesi, anche non continuativi, negli ultimi dieci anni, possono continuare a svolgere le attività professionali previste dal profilo della professione sanitaria di riferimento, purché si iscrivano, *entro il 30 giugno 2020,* negli elenchi speciali ad esaurimento istituiti presso gli Ordini dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni

sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione".

Proprio tenendo conto di tale ultima normativa, senza dubbio applicabile ai signori Dell'Aquila e Padalino, i quali risultavano in attività di servizio da oltre trent'anni, il Pubblico Ministero d'udienza ha ritenuto di dover posticipare il *dies a quo* di decorrenza dell'obbligo di iscrizione all'albo al 30 giugno 2020, data che teneva conto anche del periodo transitorio di 18 mesi introdotto dallo stesso Ministero della Salute.

Ebbene, premesso il rapido cenno all'*excursus* normativo, con specifico riferimento alla posizione dei due appellati e valutando il requisito soggettivo che ha caratterizzato le rispettive condotte, il Collegio deve osservare che non sussiste l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave prospettato dal requirente, potendo, al più, ravvisarsi nella condotta dei medesimi la colpa lieve.

Invero, nel caso del sig. Dell'Aquila, la sfavorevole conclusione del procedimento di iscrizione – sfociato in un provvedimento di rigetto – va ricondotta all'omessa trasmissione della domanda di iscrizione in carta bollata, nonostante la valutazione endoprocedimentale disposta dall'Ordine avesse rilevato la sussistenza dei requisiti di iscrizione in capo al medesimo e tale interessato avesse disposto il pagamento della tassa di iscrizione.

Con riferimento al sig. Padalino, invece, il procedimento non si è concluso poiché l'interessato non ha prodotto l'autocertificazione integrativa richiesta dall'Ordine, nonostante egli avesse frattanto provveduto a trasmettere la domanda di iscrizione in carta bollata e pagato la tassa di iscrizione. Tuttavia, a carico di quest'ultimo non si

ravvisa né il dolo, dal momento che egli ha manifestato l'intenzione di conseguire l'iscrizione all'albo, né l'inerzia omissiva, poiché in realtà si è attivato avviando la fase di preiscrizione già in data 30 dicembre 2018 e trasmettendo la documentazione richiesta, anche se poi l'iter ha subito un notevole rallentamento a causa del fraintendimento, da parte del Paladino, delle richieste dell'operatore telematico.

Il periodo covid ha ulteriormente rallentato la procedura, poiché l'accesso agli uffici era stato interdetto. Solo successivamente, con il cambio di operatore e l'esame della documentazione trasmessa, la fase della preiscrizione si chiudeva con l'accoglimento della istanza, ma la procedura di iscrizione non si completava, malgrado il Padalino avesse pagato non solo la tassa dell'anno in corso ma anche quelle degli anni precedenti a decorrere dal 2018.

Anche con riferimento al Dell'Aquila, manca il requisito soggettivo doloso o gravemente colposo, in quanto si riscontra l'intenzione manifestata di dare l'avvio alla procedura di preiscrizione con il deposito del diploma di laurea e della documentazione richiesta, per cui tale fase si completava positivamente, ma si era giunti ormai ad agosto 2021 e a essa non faceva seguito la fase dell'iscrizione, considerato anche che l'appellato pochi mesi più tardi (1° aprile 2022) cessava il proprio servizio per raggiunti limiti di età.

Valutate dunque le condotte di entrambi, e tenuto conto, altresì, della complessità della normativa di settore e della procedura telematica di iscrizione, necessaria per assolvere al sopravvenuto obbligo di iscrizione all'albo professionale, non è dato ravvisare né il dolo che

imputa loro in citazione il requirente, né, tanto meno, la colpa grave, e pertanto deve confermarsi la motivazione del giudice di prime cure, che nell'escludere a sua volta l'elemento soggettivo, correttamente ha *"considerato, altresì, che l'antigiuridicità delle condotte in contestazione attiene all'esercizio dell'attività lavorativa in violazione dell'obbligo di iscrizione all'albo professionale e non alla carenza dei titoli di studio o dei requisiti di professionalità necessari allo svolgimento delle incombenze assegnate…"* Invero, tale aspetto dirimente ai fini dell'esclusione della antigiuridicità della condotta è stato valorizzato anche dal giudice penale, che nella sentenza di assoluzione dalla imputazione del reato di esercizio abusivo della professione, ha sottolineato che "*i due sanitari svolgevano già in precedenza, e hanno continuato a svolgere in prosieguo, la professione di tecnici per la prevenzione, sicché non si comprende quale vantaggio avrebbero tratto dalla mancata iscrizione annuale, se non il pagamento della quota annuale, che tuttavia appare, considerate le condizioni economiche degli imputati desumibili dalle buste paga in atti, cifra irrisoria".*

Per le considerazioni che precedono, l'appello del Procuratore regionale non può trovare accoglimento e gli appellati Dell'Aquila Pasquale e Padalino Gioacchino Lucio vengono prosciolti dalla domanda attrice. Ai sensi dell'art. 31 c.g.c., sono liquidate in favore di ciascun appellato le spese del presente grado di giudizio, nella misura di €. 2.500,00 ciascuno, oltre oneri accessori.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, SENT. 257/2025 disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, RIGETTA l'appello in epigrafe.

Liquida in favore di ciascun appellato definitivamente prosciolto le spese del presente grado di giudizio, nella misura di €. 2.500,00 ciascuno oltre oneri accessori, ai sensi dell'art. 31 c.g.c.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 4 dicembre 2025.

Il Presidente

(Rita Loreto)

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 30 DICEMBRE 2025

p. Il Dirigente

(dr. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Amministrativo
dott.ssa Alessandra Carcani