Studio legale Avv. Gian Pietro Dalli, Via Palestro n. 31 (56127) PISA
Tel. e Fax 050/970974 – Cell. 338/1042260
E-mail gianpietro.dalli@tin.it
PEC gianpietro.dalli@pecordineavvocatipisa.it

16 marzo 2020

Tema

Architetto Tecnico Competente in Acustica (TCA) iscritto nell'elenco regionale prima della entrata in vigore del D.Lgs. 17 febbraio 2017 n. 42 (18 aprile 2017).
In data 19 febbraio 2020 presenta domanda di iscrizione nell'ENTECA (Elenco Nazionale Tecnici in Acustica) a termini dell'art. 21, comma 5 e dell'Allegato 1 del D.Lgs. 42/2017.
Chiede chiarimenti circa la possibilità che la sua domanda sia accolta nonostante sia stata presentata dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 21, comma 5, cit. (18 ottobre 2019).

* * *

Analisi del contesto normativo

Il Tecnico Competente in Acustica (TCA) è una professione riconosciuta dalla legge 26 ottobre 1995 n. 447 (art. 2 commi 6-9) che unitamente al DPCM 31 marzo 1998 stabilisce le condizioni e la formazione propedeutiche a conseguire il titolo.
Requisito per esercitare la professione, secondo l'originaria previsione della legge 447/1995, era l'iscrizione in elenchi istituiti e gestiti dalle regioni e dalle province autonome.

Dal 18 aprile 2017, con l'entrata in vigore del D.Lgs. 17 febbraio 2017 n. 42, sono state modificate le regole per ottenere il titolo di TCA ed è stato istituito un elenco unico nazionale che è andato a sostituire gli elenchi regionali (cfr. gli artt. 20 e segg. del D.Lgs. 42/2017 e la nuova formulazione dell'art. 2, commi 6 e 7, della Legge 447/1995).
Per effetto di questa riforma, fin dalla sua entrata in vigore, è stato abrogato il DPCM 31 marzo 1998 (cfr. art. 28, comma 6, D.Lgs. cit.) che disciplinava il previgente percorso formativo e procedimento di iscrizione. Dalla medesima data sono pertanto decaduti gli elenchi regionali / provinciali istituiti proprio in virtù di quella normativa.

Al fine di mitigare gli effetti di questi cambiamenti, il D.Lgs. 42/2017 prevede che i tecnici già iscritti negli elenchi regionali possano continuare a utilizzare il titolo di TCA conseguito prima della riforma e ad esercitare quindi la professione presentando una specifica istanza alla regione o alla provincia autonoma di residenza.
Si tratta dell'art. 21, comma 5, di cui riporto il testo :
"Coloro che hanno ottenuto il riconoscimento della qualificazione di tecnico competente in acustica da parte della regione ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1998, ***entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto*** [termine poi prorogato a 30 mesi, vedi infra]***, possono presentare alla regione stessa****, nei modi e nelle forme stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445,* ***istanza di inserimento nell'elenco di cui al comma 1****, secondo quanto previsto nell'allegato 1, punto 1.* ***Le regioni provvedono all'inserimento dei richiedenti nell'elenco di cui al comma 1****".*

Questa possibilità era dunque rimessa a una specifica istanza dell'interessato da presentare entro il 18 aprile 2018.
Con la domanda doveva essere unicamente autocertificata la pregressa iscrizione nell'elenco regionale e il possesso del provvedimento di riconoscimento della formazione acquisita in virtù del DPCM 31 marzo 1998.
L'accoglimento della domanda di iscrizione era atto dovuto in presenza di entrambi i requisiti verificati dalla regione, come si ricava dall'ultimo periodo del comma 5 cit. : *"Le regioni provvedono* [id est, "devono provvedere", n.d.r.] *all'inserimento dei richiedenti nell'elenco di cui al comma 1"*.

Il D.Lgs. 42/2017 prevede inoltre uno speciale regime transitorio finalizzato ad evitare che il termine di conclusione del procedimento di iscrizione – legato alla prima pubblicazione dell'elenco nazionale da parte del Ministero – impedisca a questi tecnici l'esercizio *medio tempore* della professione.
L'art. 25, comma 4, stabilisce infatti che :
"Nelle more dell'inserimento nell'elenco di cui all'articolo 21, comma 1, coloro che, ai sensi dell'articolo 21, comma 5, hanno presentato istanza di inserimento alla regione, continuano ad esercitare l'attività secondo la previgente disciplina".

Un diverso regime transitorio era previsto per coloro che al momento della entrata in vigore della riforma (18 aprile 2017) non erano ancora iscritti agli elenchi regionali pur avendo presentato la domanda ai sensi del DPCM 31 marzo 1998.
L'art. 25, comma 1, del D.Lgs. 42/2017 prevede infatti che :
"le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano la disciplina previgente alle domande di riconoscimento della qualificazione di tecnico competente in acustica ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 31 marzo 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 120 del 26 maggio 1998, già presentate alla data di entrata in vigore del presente decreto".

Per i TCA già inseriti negli elenchi regionali, a cui fa riferimento il quesito, l'iscrizione nell'elenco unico nazionale non avveniva quindi d'ufficio, ad opera delle regioni o delle province autonome, ma veniva rimessa all'iniziativa degli interessati.
Si è posto quindi il problema di coloro che hanno presentato la relativa istanza tardivamente ovvero una volta decorso il termine inizialmente previsto in 12 mesi dall'art. 21, comma 5, cit. ovvero in data successiva al 18 aprile 2018.

Il Ministero dell'Ambiente (MAATM) ha dapprima considerato il termine di 12 mesi meramente ordinatorio in quanto la norma non gli attribuiva espressamente tale natura, né comunque prevedeva decadenze o comunque effetti preclusivi conseguenti a una domanda tardiva (cfr. nota MATTM del 29 maggio 2018 Prot. n. 8753/RIN). Successivamente, nel ricollegare l'adempimento a carico degli interessati alla prima pubblicazione dell'ENTECA successiva alla scadenza del 18

aprile 2018, ha ritenuto che il termine fosse divenuto perentorio con la conseguenza che le Regioni non avrebbero dovuto accogliere le istanze pervenute dopo tale pubblicazione (note MATTM del 6 agosto 2018 Prot. 13143/RIN e del 3 dicembre 2018 Prot. 20119/RIN).

Sul punto è intervenuto il legislatore con il comma 1143 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018 n. 145) che ha sostituito nell'art. 21, comma 5, cit. il termine di «12 mesi» con quello di «30 mesi» decorrenti dall'entrata in vigore della riforma, al fine di consentire agli ex iscritti negli elenchi regionali un periodo di tempo più lungo per chiedere l'inserimento nell'elenco nazionale. L'effetto di questa modifica normativa ha comportato dunque una ulteriore proroga al 18 ottobre 2019 per presentare la domanda alla regione competente.

Poiché anche successivamente allo scadere di questo ulteriore termine sono continuate a giungere alle regioni e alle province autonome istanze da parte di ex iscritti, il Ministero, nuovamente interpellato sulla natura del termine in questione, si è espresso nel senso di ritenere che proprio in virtù della proroga disposta dal legislatore, il nuovo termine si deve ritenere questa volta perentorio (cfr. nota MATTM del 14 novembre 2019 Prot. 20237).

* * *

Risposta al quesito

La soluzione dipende, a mio avviso, dalla corretta individuazione degli obiettivi della riforma del 2017 e dagli effetti che essa ha determinato sul titolo di TCA. Il giusto inquadramento di questo presupposto logico giuridico consente di individuare la *ratio* e dunque la natura del termine previsto dall'art. 21, comma 5, del D.Lgs. 42/2017.

Sebbene la formulazione di questa norma sia per certi versi ambigua, occorre non cadere nell'errore di interpretare la norma in base ad una aprioristica qualificazione del termine (ordinatorio piuttosto che perentorio) in quanto il ragionamento deve essere esattamente il contrario, ovvero: è la norma, interpreta sul piano letterale e sistematico, che consente di individuare la natura del termine ivi previsto. Un termine che, si badi, il legislatore non qualifica espressamente.

Se si ritiene che il D.Lgs. 42/2017 abbia sostituito un nuovo titolo professionale a quello preesistente introducendo percorsi formativi incompatibili con quelli ante riforma, i tecnici già iscritti negli elenchi regionali, scaduto il termine concesso dalla norma, hanno perso definitivamente la possibilità di esercitare la professione in virtù della formazione e del riconoscimento conseguito in base alle vecchie regole. Unica strada, pertanto, è quella di ottenere un nuovo titolo secondo il percorso indicato dall'art. 22 del D.Lgs. 42/2017.
A sostegno di questa interpretazione, si può addurre non tanto la decadenza degli elenchi regionali per effetto della entrata in vigore del decreto (come mi pare faccia il Ministero), quanto la scelta del legislatore di non prevedere un'iscrizione automatica (*ex lege*) di questi professionisti nel nuovo elenco nazionale. A prescindere cioè da una loro specifica richiesta.

Studio legale Avv. Gian Pietro Dalli, Via Palestro n. 31 (56127) PISA
Tel. e Fax 050/970974 – Cell. 338/1042260
E-mail gianpietro.dalli@tin.it
PEC gianpietro.dalli@pecordineavvocatipisa.it

La proroga concessa dalla legge di bilancio per il 2019 – intervenuta successivamente alla prima scadenza – costituirebbe dunque una riapertura di termini e dunque un allargamento della finestra temporale entro cui "salvare" i vecchi titoli. Essa inoltre confermerebbe indirettamente la natura perentoria del termine che contrariamente all'interpretazione fornita dal Ministero, era e resta un termine di decadenza.

Secondo una diversa interpretazione, invece, il titolo di TCA non sarebbe mutato né nella forma, né dal punto di vista sostanziale. La disciplina introdotta dal D.Lgs. 42/2017 non ne avrebbe cioè "cambiato i connotati", il titolo quindi deve ritenersi sempre il medesimo.
L'obiettivo della riforma è anche quello di incrementare il livello qualitativo della formazione propedeutica al riconoscimento e al mantenimento del titolo (vedi l'obbligo di aggiornamento continuo), ma essa serve soprattutto a definire, a tal fine, criteri uniformi su tutto il territorio nazionale introducendo un elenco unico nazionale gestito a livello centrale dal Ministero e dagli organi tecnici di supporto.
Il titolo di TCA conseguito prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 42/2017 sarebbe dunque equivalente a quello ottenuto in base alla nuove regole.
In questo senso si giustificano i seguenti dati ricavabili dalla norma in esame :

1) il possesso del titolo e l'iscrizione negli elenchi regionali ottenuti prima della riforma sono condizioni sufficienti per ottenere l'inserimento nell'ENTECA;
2) ai vecchi iscritti non sono richiesti percorsi formativi o titoli integrativi, né l'obbligo di dimostrare la pregressa esperienza professionale;
3) l'accoglimento della domanda, in presenza di queste condizioni, è espressamente prevista dalla norma come atto dovuto.

L'equipollenza dei titoli di TCA ai fini dell'inserimento degli iscritti ante riforma nell'elenco nazionale non sarebbe dunque assoggettabile a una limitazione temporale.
Il termine previsto dalla norma in esame – prima di dodici mesi e poi esteso a trenta mesi – va quindi ricollegato al solo adempimento formale per rendere effettiva tale equiparazione: la domanda di iscrizione.
Proprio in virtù dell'equiparazione dei titoli, nessuna preclusione può derivare per coloro che, già iscritti negli elenchi regionali, non presentino la domanda nel termine. Conseguentemente il termine in questione – anche dopo la proroga – ha natura ordinatoria visto che nessuna decadenza esplicita o implicita è ricollegata dalla norma alla sua inottemperanza. E in questo senso milita anche l'interpretazione letterale che descrive l'adempimento in termini di facoltà e non di doverosità: *"coloro che hanno ottenuto il riconoscimento della qualificazione di tecnico competente in acustica da parte della regione ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1998, entro 30 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto,* ***possono*** *presentare alla regione stessa … … istanza di inserimento nell'elenco …"*.
La proroga introdotta con la legge di bilancio per il 2019 ha lasciato inalterate queste caratteristiche e dunque, a differenza di quanto ritiene il Ministero, il legislatore ha implicitamente confermato la natura ordinatoria del termine.

La preclusione prevista per gli ex iscritti negli elenchi regionali è quella all'esercizio della professione ma essa è ricollegata alla mancata presentazione della domanda, non tanto alla scadenza del termine, come si ricava indirettamente dalla disciplina transitoria prevista dall'art. 25, comma 4, che riporto nuovamente:
"Nelle more dell'inserimento nell'elenco di cui all'articolo 21, comma 1, coloro che, ai sensi dell'articolo 21, comma 5, hanno presentato istanza di inserimento alla regione, continuano ad esercitare l'attività secondo la previgente disciplina".
E' dunque l'interesse dell'ex iscritto ad esercitare la professione che rileva, non tanto il rispetto del termine per presentare la relativa domanda. Questo adempimento è infatti qualificato espressamente come facoltativo dall'art. 21, comma 5, in esame.

La ragione del termine introdotto dal legislatore non sembra infine riconducibile all'esigenza di limitare la presenza di professionisti con formazione diversa rispetto a quella presupposta dal D.Lgs. 42/2017.
L'obbligo di aggiornamento professionale a carico di tutti gli iscritti all'ENTECA (cfr. Allegato 1 D.Lgs. 42/2017) garantisce infatti che anche i tecnici che abbiano ottenuto il titolo prima della riforma e presentino domanda a distanza di tempo dalla sua entrata in vigore, mantengano una adeguata competenza nell'esercizio della professione.
Pertanto, anche laddove gli iscritti "vecchio ordinamento" abbiano seguito un percorso formativo diverso rispetto a quello imposto dalla riforma, la *ratio* della previsione di un termine entro cui presentare la domanda di iscrizione non è riconducibile a quella finalità. Essa invece era legata all'esigenza di consentire in un tempo definito l'aggiornamento dell'elenco unico – e dunque dei tecnici abilitati sull'intero territorio nazionale – rispetto alle risultanze dei vari elenchi regionali decaduti fin dalla entrata in vigore della riforma (18 aprile 2017). Poiché la prima pubblicazione dell'ENTECA è avvenuta oltre un anno dopo, ecco la ragione della proroga al 2019.

All'esigenza di uniformare percorsi formativi differenti è invece rivolta un'altra norma: la disciplina transitoria prevista dall'art 22, comma 2, con la quale vengono assimilati titoli che sarebbero stati validi ante riforma (scuola media superiore) ma non più a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 42/2017. Una disciplina che però non riguarda i vecchi iscritti ma coloro che non sono mai stati iscritti negli elenchi regionali e dunque che non hanno mai acquisto il titolo di TCA.

* * *

Sintesi

Come detto, la risposta al quesito dipende dal corretto inquadramento di obiettivi e finalità della riforma recata dal D.Lgs. 42/2017 e conseguentemente degli effetti che essa ha prodotto sul titolo di TCA.

Se si ritiene che le nuove regole abbiano introdotto un nuovo titolo incompatibile con il preesistente, questo deve ritenersi *ipso jure* decaduto e inefficace, con l'onere degli ex iscritti negli elenchi regionali di presentare istanza di inserimento nel nuovo elenco nazionale, pena la perdita

definitiva della possibilità di esercitare la professione con il vecchio titolo. Il termine previsto dall'art. 21, comma 5, deve quindi ritenersi perentorio sia prima che dopo la proroga. Le domande pervenute successivamente al 18 ottobre 2019 non potranno quindi essere accolte.

A mio avviso, invece, la riforma del 2017 ha mantenuto la validità e l'efficacia del titolo di TCA conseguito in precedenza (il titolo anzi è sempre il medesimo). Il termine indicato nell'art. 21, comma 5, va quindi riferito esclusivamente all'adempimento formale (la domanda) e in virtù dell'equipollenza dei titoli – conseguiti prima e dopo il 2107 – esso ha natura ordinatoria. Qualificazione che non è mutata con la proroga disposta dalla legge di bilancio per il 2019.
Per queste ragioni, la facoltà di chiedere e l'interesse a ottenere l'iscrizione nell'ENTECA sussistono ancora per questa categoria di professionisti sebbene la loro domanda sia presentata successivamente al 18 ottobre 2019.
La regione competente deve pertanto accogliere l'istanza.

Spero di avere fornito un contributo utile per gli interessati. Resto naturalmente a disposizione per ogni chiarimento.

Pisa, 16 marzo 2020

Avv. Gian Pietro Dalli