

*Ecc.mo*

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER LA REGIONE LAZIO – ROMA  
RICORSO**

Nell'interesse della società **PEOPLECERT QUALIFICATIONS LTD**, con sede in 192 Sloane Street, Londra, SW1X 9QX, CF n. 70448929875 and VAT n. GB230007375 ; CF n. 70448929875 and VAT n. GB230007375, in persona del l.r.p.t. dott. Michael Milanovic, nato a nato a Oxford (UK), il 15.1.1954, ivi domiciliato per la carica rapp.ta e difesa, giusta mandato in calce al presente atto, dagli avv.ti. prof. Felice Laudadio C.F. LDDFLC47C11B180F) e Domenico Laudadio, (C.F. LDDDDNC84B28F839B) con i quali elegge domicilio digitale ex art. 25 cpa ai seguenti indirizzi PEC: [felicelaudadio@avvocatinapoli.legalmail.it](mailto:felicelaudadio@avvocatinapoli.legalmail.it) e [domenico.laudadio@milano.pecavvocati.it](mailto:domenico.laudadio@milano.pecavvocati.it) e con domicilio fisico in Roma alla Via Valadier n. 44 nonché al seguente numero di fax 081683402

**CONTRO**

- Il **Ministero dell'Istruzione e il Merito**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma, domiciliata in Roma, via Via dei Portoghesi, 12 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- Il **Ministero dell'Istruzione e il Merito**, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato di Roma, domiciliata in Roma, via Via dei Portoghesi, 12 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**NONCHE' DANDONE COMUNICAZIONE A**

- **EDUCATIONAL TESTING SERVICES (ETS)**, con sede in Amsterdam, Strawinskylaan, n. 929, CF. e P.IVA 12134940969 e n. di iscrizione REA MI – 2643382, in persona del l.r.p.t. ivi domiciliato per la carica (come da visura camerale allegata sub **doc. A**).

**PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE CAUTELARE  
DELL'EFFICACIA**

- del decreto del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, del Ministero dell'Istruzione e il Merito prot. n. 2813 del 22.11.2024, recante il *“il nuovo elenco dei soggetti qualificati per il rilascio delle certificazioni delle competenze linguistico-comunicative in lingua straniera del personale scolastico”* (**doc. 1**);
  - del provvedimento di rigetto dell'istanza del 29.6.2023, n. 86, volta a conseguire l'accreditamento quale ente certificatore delle competenze linguistico-comunicative del personale scolastico per la lingua inglese, **mai comunicato né trasmesso alla ricorrente e i cui estremi non sono noti**;
  - della comunicazione del coordinatore della Commissione prot. n. 194182 del 14.11.2024 recante ad oggetto *“Commissione incaricata di verificare il possesso dei requisiti previsti dal Decreto Ministeriale 10 marzo 2022, n. 62 e di validare le candidature per l'inclusione nell'elenco degli enti che rilasciano le certificazioni delle competenze linguistico- comunicative al personale scolastico. Consegna dei verbali delle riunioni relativi all'esame delle controdeduzioni di cui all'art. 5, comma 5, del D.M. n. 62/2022”* (**doc. 2**);
- dei verbali di tutti e del verbale n. 4 del 28.10.2024 relativo alla seduta della Commissione incaricata di verificare il possesso dei requisiti previsti dal Decreto Ministeriale 10 marzo 2022, n. 62 e di validare le candidature per l'inclusione nell'elenco degli enti che rilasciano le certificazioni delle competenze linguistico- comunicative al personale scolastico Consegna dei verbali delle riunioni relativi all'esame delle controdeduzioni di cui all'art. 5, comma 5, del D.M. n. 62/2022 (**doc. 3**);
- di ogni atto presupposto, connesso e/o conseguenziale;

## **FATTO**

### **1.1 PREMESSA**

Si controverte della legittimità del decreto Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, del Ministero dell'Istruzione e il Merito prot. n. 2813 del 22.11.2024 (**doc. 1**) recante il *“Elenco degli enti che rilasciano le certificazioni delle competenze linguistico-comunicative in lingua straniera al personale scolastico, ai sensi del decreto ministeriale 10 marzo 2022, n. 62”*.

Tale decreto è stato approvato a seguito di un lungo e articolato procedimento avviato dalla ricorrente la quale – in applicazione del Decreto Ministeriale del Ministero dell'Istruzione e il Merito 10 marzo 2022, n. 62 – come sarà più dettagliatamente esposto nel prosieguo ha formulato apposita istanza per essere ricompresa, **con riferimento all'anno scolastico**

**2024/2025** e per i successivi tre anni, nell'elenco degli enti abilitati a rilasciare certificazioni inerenti le competenze linguistico-comunicative in lingua inglese al personale scolastico.

Giova precisare sin d'ora che il procedimento in questione è stato caratterizzato da un approfondito contraddittorio procedimentale anche mediante la trasmissione di una comunicazione ex art. 10bis della l.n. 241/1990, cui ha fatto seguito una lunga memoria procedimentale compendiata da numerosi allegati volti a superare le ragioni ostative rappresentate dall'amministrazione.

Senonché, all'improvviso, il Ministero – **omettendo qualsiasi comunicazione alla ricorrente** – con il decreto impugnato ha pubblicato sul proprio sito istituzionale l'elenco degli enti accreditati a conclusione del procedimento.

In altri termini, il Ministero resistente ha pubblicato l'elenco predetto **senza comunicare agli enti che hanno preso parte al procedimento né la conclusione né le ragioni del rigetto dell'istanza**.

## 1.2 LA RICORRENTE

La ricorrente PeopleCert Qualifications LTD è un primario operatore economico a livello globale operante nella formazione fondata nel 2000.

Nello specifico gestisce esami e rilascia certificazioni in 200 paesi, 50.000 aziende (l'87% di quelle ricomprese nell'elenco *Fortune 500*) e in 800 organizzazioni governative attraverso una rete globale di 2.500 Enti di Formazione Accreditati e 30.000 sedi in tutto il mondo.

LanguageCert, nello specifico, è ente totalmente controllato da PeopleCert LTD e riconosciuto dall'Ufficio del Governo Britannico per la regolamentazione delle qualifiche e degli esami (*Ofqual* – competente a garantire che le certificazioni indichino in modo trasparente e affidabile le conoscenze, le abilità e la comprensione dimostrate dagli studenti), e sviluppa e fornisce esami linguistici di alta qualità, riconosciuti a livello internazionale, che migliorano le opportunità di carriera, istruzione e vita delle persone in tutto il mondo.

In particolare, LanguageCert è specializzato nella certificazione delle competenze linguistiche inglese, spagnolo e greco classico in base a criteri allineati al QCER<sup>1</sup> attraverso diverse modalità di esecuzione degli esami (online, con supervisione dal vivo e a distanza, oppure presso un test center in formato cartaceo o informatico).

---

<sup>1</sup> Il Quadro comune di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER) è un sistema descrittivo riconosciuto internazionalmente per valutare le capacità linguistiche.

Per descrivere la rilevanza internazionale dell'attività svolta dalla ricorrente, corre l'obbligo di precisare che i test di lingua inglese svolti da LanguageCert sono riconosciuti dal Governo Inglese per le verifiche di competenza dell'Ufficio Immigrazione e volte al rilascio dei permessi di soggiorno e, ad oggi, oggi ha erogato più di 7 milioni di esami in oltre 200 Paesi ed è pioniere degli esami online (dal vivo), dal 2013.

### **1.3 IL PROCEDIMENTO PER L'ACCREDITAMENTO**

**1.3.1** Con Decreto Ministeriale 62 del 2022 (**doc. 4**) sono stati definiti i requisiti per la valutazione e il riconoscimento della validità delle certificazioni delle competenze linguistico-comunicative in lingua straniera del personale scolastico.

Precedentemente all'emanazione del DM 62/2022, tali requisiti erano contenuti nel D.M. 3889 del 7.3.2012 (sulla cui base era elaborata la lista degli enti accreditati nella quale figurava al ricorrente – **doc. 5**).

Ai fini del presente giudizio, si rappresenta che il DM 62/2022 prevede che:

- ai fini del riconoscimento delle certificazioni delle competenze linguistico-comunicative in lingua straniera è considerato requisito fondamentale *“la valutazione ottenuta dei livelli di competenza raggiunti in ognuna delle abilità di comprensione (ascolto, lettura), di interazione/produzione orale e di produzione scritta”* (art. 2, c. 1, lett. c) del DM);
- ai fini del riconoscimento delle certificazioni devono sussistere i seguenti ulteriori requisiti:
  - o *“presentare esempi di prove di verifica per ciascuno dei 6 livelli del QCER e per ciascuna delle abilità linguistiche”*; (art. 3, c. 1, lett. j) del DM);
  - o *“rilasciare certificazioni linguistiche conformi al QCER e che presentino sul retro delle medesime la tabella di conversione delle valutazioni di cui all'art. 2 comma d)”* (art. 3, c. 1, lett. k) del DM);

Inoltre, con riferimento alla efficacia temporale delle novità introdotte dal n. 62/2022, l'art. 7 (rubricato *“Disciplina transitoria”*) dispone al comma 1 che *“Gli effetti del presente decreto si applicano per le istanze riferite ad Enti di nuovo inserimento che saranno presentate a partire dal mese di marzo 2022”* e al comma 2 che *“Le autorizzazioni già rilasciate entro l'anno 2022 continuano ad avere validità per tutto l'a.s. 2021/22 e 2022/2023 e dovranno essere sottoposte a nuova istanza di riconoscimento a partire dal mese di marzo 2023 [n.d.r. fino al 30.6.2023]”*.

Tale procedimento di “riconoscimento” degli enti abilitati alla certificazione doveva concludersi **entro l'inizio dell'anno scolastico 2023/2024** e ciò per garantire al personale

docente, e agli operatori tutti, di avere certezza in ordine alla validità delle certificazioni da conseguirsi durante l'anno scolastico.

In attuazione a tale decreto, la ricorrente, con istanza del 29.6.2023, n. 86, ha richiesto l'inclusione del certificato LanguageCert IESOL nell'elenco dei soggetti qualificati per il rilascio delle certificazioni linguistiche del personale scolastico.

In ragione dei reiterati ritardi della procedura, il Ministero resistente con Decreto Ministeriale n. 200 del 18.10.2023 (**doc. 6**), rilevato di non aver definito la procedura di riconoscimento in questione **entro l'inizio dell'anno scolastico 2023/2024**, ha **modificato il DM 62/2022 includendo detto anno scolastico nel periodo transitorio e prorogando**, per l'effetto, l'efficacia delle precedenti autorizzazioni e liste per un ulteriore anno (ossia della lista approvata con D.M. n. 3889 del 7 marzo 2012).

### **1.3.2 IL PREAVVISO DI RIGETTO EX ART. 10BIS L.N. 241/1990**

Protocollata l'istanza con tutta la documentazione richiesta dal Decreto Ministeriale n. 62/2022, il Ministero resistente, con comunicazione prot. n. U.0104205, del 8.7.2023 recante ad oggetto *“Comunicazione, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 10 bis L. 241/1990 ed all'art. 5, comma 5, D.M. 10 marzo 2022, n. 62, dell'esito negativo della valutazione dell'istanza di accreditamento quale ente certificatore per la lingua inglese”* (**doc. 7**) ha trasmesso i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza protocollata il 29.6.2023.

Giova precisare che tali motivi ostativi sono stati rilevati dalla *Commissione incaricata di verificare il possesso dei requisiti previsti dal Decreto Ministeriale 10 marzo 2022, n. 62 e di validare le candidature per l'inclusione nell'elenco degli enti che rilasciano le certificazioni delle competenze linguistico-comunicative in lingua straniera al personale scolastico* all'uopo nominata dal Ministero che, in apposite sedute ha scrutinato tutte le istanze pervenute.

Sulla base del verbale n. 12 del 4.3.2024 (**doc. 8**), la Commissione ha rilevato che la istanza presentata dalla ricorrente con riferimento alla certificazione LanguageCert IESOL non potesse essere accolta per i seguenti motivi:

- **“Art. 2, comma 1, lettera c)**

*Il requisito non è stato soddisfatto con la seguente motivazione: da A1 a C2 la tabella presenta i punteggi per abilità divisi su due fasce. Nei file di “Verifica delle abilità per i vari livelli” non è presente la prova per nessuna delle abilità; inoltre, la scala di attribuzione dei punteggi non motiva la suddivisione del test in speaking/reading, listening and writing, né la scansione dei punteggi. Non esiste retro-certificazione, il*

*punteggio nel certificato si riferisce solamente alle abilità aggregate di listening, reading e writing, separatamente c'è il certificato con il punteggio dello speaking”.*

- **Art. 3, comma 1, lettera j)**

*Si rileva la mancata presentazione degli esempi di prove di verifica per ciascuno dei 6 livelli del QCER e per ciascuna delle abilità linguistiche.*

- **Art. 3, comma 1, lettera k)**

*Il requisito non è stato soddisfatto con la seguente motivazione: non vi è retro nel format di certificato che presenti la tabella di conversione”.*

Il Ministero, con la comunicazione di preavviso di rigetto sopra indicata, ha reiterato le argomentazioni svolte dalla Commissione precisando che:

- **“Art. 2, comma 1, lettera c)**

*Il requisito non è stato soddisfatto con la seguente motivazione: da A1 a C2 la tabella presenta i punteggi per abilità divisi su due fasce.*

*Nei file di “Verifica delle abilità per i vari livelli” non è presente la prova per nessuna delle abilità; inoltre, la scala di attribuzione dei punteggi non motiva la suddivisione del test in speaking/ reading, listening and writing, né la scansione dei punteggi.*

*Non esiste retro-certificazione, il punteggio nel certificato si riferisce solamente alle abilità aggregate di listening, reading e writing, separatamente c'è il certificato con il punteggio dello speaking.*

- **Art. 3, comma 1, lettera j)**

*Si rileva la mancata presentazione degli esempi di prove di verifica per ciascuno dei 6 livelli del QCER e per ciascuna delle abilità linguistiche.*

- **Art. 3, comma 1, lettera k)**

*Il requisito non è stato soddisfatto con la seguente motivazione: non vi è retro nel format di certificato che presenti la tabella di conversione”.*

In via di estrema sintesi, il Ministero rilevava la non conformità della istanza presentata da PeopleCert sulla base delle seguenti motivazioni:

1. Con riferimento all'art. 2, comma 1, lettera c), del DM 62/2022, era precisato che:
  - i. Nei file di “Verifica delle abilità per i vari livelli” non era presente la prova per nessuna delle abilità;
  - ii. la scala di attribuzione dei punteggi non motiva la suddivisione del test in speaking/ reading, listening and writing, né la scansione dei punteggi;

- iii. non esisteva retro-certificazione e che il punteggio nel certificato era riferito solamente alle abilità aggregate di *listening*, *reading* e *writing* e separatamente c'era il certificato con il punteggio dello *speaking*".
2. Con riguardo all'art. 3, comma 1, lettera j) del DM 62/2022, era rilevata *"la mancata presentazione degli esempi di prove di verifica per ciascuno dei 6 livelli del QCER e per ciascuna delle abilità linguistiche"*.
3. Con riferimento all'art. 3, comma 1, lettera k), del DM 62/2022, era precisato che *"Il requisito non è stato soddisfatto con la seguente motivazione: non vi è retro nel format di certificato che presenti la tabella di conversione"*.

### **1.3.3 LA MEMORIA PROCEDIMENTALE**

Con memoria procedimentale trasmessa via PEC, unitamente alla documentazione rilevante, in data 24.7.2024 (prot. n. 115088) (**doc. 9 – memoria procedimentale IESOL**) la ricorrente forniva i chiarimenti richiesti e segnatamente.

Con riferimento al **primo motivo del preavviso di rigetto** (requisito dell'art. 2, c. 1, lett. c) del DM 62/2022) nella memoria procedimentale era chiarito quanto segue.

Con riferimento al **punto 1.i)** (assenza di prove d'esame e attribuzione dei punteggi non adeguatamente motivata in ordine alla suddivisione del test in *speaking/reading*, *listening* e *writing*), la ricorrente allegava alla memoria i documenti inerenti l'esame ufficiale per ciascun livello A1 – C2 (**doc. 10 – esami ufficiali per ciascun livello**) nonché veniva fornito un link per le prove audio i cui file elettronici non potevano essere allegati in quanto troppo pesanti per la trasmissione telematica.

Inoltre, veniva precisato che il file denominato "5.1.1.4 Protocollo Esame Parte 2.pdf", protocollato nella originaria istanza, conteneva documenti rilevanti ai fini della dimostrazione della conformità ai criteri di valutazione di Reading, Speaking, Writing e Listening puntualmente individuati nella memoria *"In particolare, si fa riferimento ai documenti: 1. Manuale delle qualifiche LanguageCert International ESOL (Listening, Reading, Writing);*

*Si veda la sezione 1.7 Formato e caratteristiche della suite di esami International ESOL (pag. 16-22) che specifica:*

- *competenze e focus*
- *compito*
- *formato*

- *punteggi grezzi*

2. *Manuale delle qualifiche LanguageCert International ESOL (Speaking).*

*Si veda la sezione 1.6 Formato e caratteristiche dell'International ESOL (Speaking), pagg.*

*14-16, che specifica:*

- *competenze e focus*

- *compito.*

*Le informazioni sul punteggio sono riportate nella sezione 3.1 Valutazione dell'esame International ESOL (Speaking), pag. 79.*

*Per eventuali ulteriori approfondimenti è possibile prendere visione del documento "5.1.1.4 examination protocol part 3" allegato alla istanza di accreditamento".*

Giova rilevare che tutti i documenti richiamati erano già allegati alla istanza di accreditamento protocollata nel giugno 2023.

Con riferimento al punto 1.ii) dell'elenco che precede, nella memoria procedimentale era chiarito che:

- (i) LanguageCert International ESOL (livelli A1 - C2) è un certificato **specifico per ciascun livello** di valutazione, il che significa che il candidato deve sostenere un **esame specifico**, che verifica le quattro abilità di Listening, Reading, Writing (compresa la produzione) e Speaking (compresa l'interazione e la produzione), **a seconda del livello QCER selezionato** (A1-C2).
- (ii) I candidati che superano l'esame ricevono un unico certificato per tutte e quattro le abilità nel quale sono indicati espressamente il punteggio per ogni abilità, il punteggio complessivo e il livello QCER.
- (iii) Solo per meri motivi di flessibilità e accessibilità del test, l'esame è strutturato in 2 moduli (La prova scritta riguarda le abilità di Listening, Reading e Writing, mentre la prova orale riguarda l'abilità di Speaking).

Con riferimento ai moduli d'esame, veniva altresì precisato che "anche se l'esame viene svolto in 2 moduli, LanguageCert rilascerà un unico certificato, che riporterà i punteggi per tutte e quattro le abilità, il punteggio complessivo e il livello QCER".

In altre parole, era precisato che il candidato doveva sostenere entrambi i moduli d'esame (in qualsiasi ordine):

1. la prova scritta: valuta il Listening, Reading e Writing (compresa la produzione);
2. la prova orale: valuta lo Speaking (compresa l'interazione e la produzione);

e che, solo dopo aver completato con successo entrambi i moduli, il candidato avrebbe ricevuto **un unico certificato** contenente le valutazioni in tutte e quattro le abilità, la valutazione aggregata, il livello complessivo del QCER e le date degli esami scritti e orali. Al fine di superare il motivo ostativo di cui al **punto 1.iii)** dell'elenco che precede (“non esisteva retro-certificazione e che il punteggio nel certificato era riferito solamente alle abilità aggregate di *listening, reading e writing* e separatamente c’era il certificato con il punteggio dello *speaking*”), la ricorrente allegava alla memoria i certificati rielaborati recanti la sinossi **per tutte le abilità** delle valutazioni secondo il punteggio complessivo (i c.d. “*can do*”), il livello QCER e la descrizione delle abilità linguistiche correlate (cfr. **doc. 11 – certificati per i sei livelli fronte retro**).

Con riguardo al **secondo motivo del preavviso di diniego**, (requisito dell’art. 3, comma 1, lettera j) del DM 62/2022) secondo cui mancava la “*presentazione degli esempi di prove di verifica per ciascuno dei 6 livelli del QCER e per ciascuna delle abilità linguistiche*”, la ricorrente allegava nonché veniva fornito un link per le prove audio i cui file elettronici non potevano essere allegati in quanto troppo pesanti per la trasmissione telematica (**doc. 10 – esami ufficiali per ciascun livello**).

Con riferimento al **terzo motivo del preavviso di rigetto** (requisito dell’art. 3, c. 1, lett. k) del DM 62/2022), secondo cui mancava il retro del formato del certificato che presenta la tabella di conversione, si rappresenta che la ricorrente ha allegato, **con riferimento a ciascun livello QCER**, un nuovo modello di certificazione recante la tabella di conversione con le collegate abilità linguistiche (“can do”) (cfr. **doc. 11 – certificati per i sei livelli fronte retro**). La memoria procedimentale unitamente alla documentazione menzionata è stata tempestivamente trasmessa via PEC il 24.7.2024 (cfr. **doc. 11 - ricevuta di consegna della PEC**)

#### **1.3.4. LA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO.**

La vicenda procedimentale si è conclusa improvvisamente la ricorrente ha appreso del tutto casualmente che il Ministero per l’Istruzione e il Merito aveva pubblicato – ma non pubblicizzato – sul proprio sito web il decreto del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione prot. n. 2813 del **22.11.2024** (**ossia ad anno scolastico 2024/2025 in corso**), recante il “*il nuovo elenco dei soggetti qualificati per il rilascio delle certificazioni delle competenze linguistico-comunicative in lingua straniera del personale scolastico*” (**doc. 1**).

Dall'analisi del Decreto è emerso che, rispetto all'elenco del 2021 (che recava **otto diverse lingue e quaranta diversi enti**), vi è stata una **drastica riduzione** degli enti certificatori e delle lingue oggetto di certificazione (**quattro lingue e otto enti**).

Ai fini del presente ricorso, si rappresenta che la ricorrente **non figurava tra gli enti certificatori e ciò, senza aver ricevuto alcuna comunicazione né alcuna motivazione sulla scelta reiettiva.**

Con successiva istanza di accesso agli atti trasmessa via PEC in data 25.11.2024 (**doc. 12**), la ricorrente richiedeva l'ostensione dei *“verbali delle sedute della Commissione inerenti le controdeduzioni presentate dalla Scrivente Società relative alla istanza n. 86 del 29.6.2023 relativa al corso IESOL”* nonché *“qualsiasi atto e/o provvedimento connesso al procedimento di cui alle istanze predette”*.

Costata l'inerzia della amministrazione resistente, la società ricorrente, per il tramite degli scriventi legali prendeva contatto con il Ministero con mail del 10.12.2024 (**doc. 13**) richiedendo una sollecita definizione della domanda di accesso agli atti, nonché sottoponendo specifici quesiti **di grande rilevanza** relativi alle conseguenze concrete derivanti dalla pubblicazione dell'elenco degli enti **ad anno scolastico in corso**.

In particolare, veniva precisato alla Amministrazione Ministeriale che *“non solo LanguageCert – ma tutti gli enti estromessi dalla lista del 22.11.2024 versano in una **grave condizione di incertezza in ordine alle certificazioni emesse nel periodo 1.9.2024 – 22.11.2024** (allorché la estromissione non era nota).* Ciò, in quanto non era (e non è chiaro ancora) se il decreto pubblicato il 21.11.2024 avesse o meno efficacia retroattiva al 1.9.2024.

In tal caso, infatti vi sarebbero state delle **conseguenze estremamente gravi**, *non solum* per gli enti di certificazione estromessi tra cui figura la ricorrente, *sed etiam* per tutti quei docenti che, confidando nella validità della precedente graduatoria, hanno acquisito certificazioni di enti poi estromessi nel periodo 1.9.2024 – 21.11.2024 e che sulla base di tali certificazioni hanno preso parte a selezioni pubbliche per la docenza e/o hanno preso ruoli di docenza.

Veniva altresì rappresentato che tale condizione di gravissima incertezza assume ancor più rilievo con riferimento ai progetti finanziati e approvati sulla base del PNRR, in quanto tali progetti sono stati approvati e finanziati **nell'anno scolastico 2023-2024** ma continuano essere in corso, sicché non è chiaro se la nuova lista abbia o meno impatti significativi anche sulla possibilità di sviluppare attività anche nel corrente anno scolastico.

Come sarà oggetto di maggiore approfondimento nella istanza cautelare, la gravissima confusione che si sta ingenerando nell'intero settore (quindi sia con riferimento agli enti certificatori che con riguardo ai docenti che hanno acquisito le certificazioni) è resa ancor più rilevante ove si consideri che, con Decreto del Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione Direzione generale per il personale scolastico n. 3059 del 10.12.2024, il Ministero ha pubblicato il bando relativo al *“Concorso per titoli ed esami per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria di primo e di secondo grado su posto comune e di sostegno, ai sensi dell'articolo 3, comma 8, del Decreto ministeriale 26 ottobre 2023, n. 205”* (c.d. bando PNRR 2) per circa **10.000 docenti** la cui scadenza per la presentazione delle domande è il 31.12.2024.

In ogni caso, il Ministero con comunicazione mail del 13.12.2024 (**doc. 14**) ha fatto seguito alla comunicazione degli scriventi difensori ostendendo unicamente:

1. la comunicazione del coordinatore della Commissione prot. n. 194182 del 14.11.2024 recante ad oggetto *“Commissione incaricata di verificare il possesso dei requisiti previsti dal Decreto Ministeriale 10 marzo 2022, n. 62 e di validare le candidature per l'inclusione nell'elenco degli enti che rilasciano le certificazioni delle competenze linguistico- comunicative al personale scolastico Consegna dei verbali delle riunioni relativi all'esame delle controdeduzioni di cui all'art. 5, comma 5, del D.M. n. 62/2022”* (**doc. 2**);
2. il verbale n. 4 del 28.10.2024 relativo alla seduta della Commissione incaricata di verificare il possesso dei requisiti previsti dal Decreto Ministeriale 10 marzo 2022, n. 62 nella quale sono state analizzate le controdeduzioni presentate dalla ricorrente (**doc. 3**).

Alcuna risposta ai quesiti e alle richieste di chiarimenti è stata fornita dal Ministero.

Venendo al verbale della Commissione del 28.10.2024, si evidenzia che quest'ultima con riferimento alla istanza n. 86 (per l'appunto riferita alla certificazione LanguageCert IESOL) ha così disposto:

- a. *“l'ente ha presentato prototipi di certificazione, modificando i modelli già prodotti entro i termini di scadenza per la presentazione dell'istanza (30 giugno 2023): tuttavia, le modalità di attribuzione dei punteggi alle diverse abilità linguistiche e della valutazione complessiva non risultano chiare;*
- b. *“si osserva che la procedura suddetta [n.d.r la procedura di svolgimento dell'esame] doveva essere chiarita e documentata entro i termini di scadenza per la presentazione dell'istanza (30 giugno 2023) onde consentire alla Commissione di verificare l'effettivo possesso dei requisiti richiesti*

*dal D.M. sopracitato [n.d.r. il DM 62/2022] con particolare riferimento alla trasparenza e all'affidabilità delle prove d'esame ed anche alla conformità alla certificazione al QCER";*

- c. "si osserva altresì che, a tutt'oggi nel sito web dell'ente la prova di speaking risulta ancora oggetto di una certificazione distinta dalle prove d'esame relative alle altre abilità linguistiche, in modo del tutto difforme da quanto previsto dall'art. 2 del D.M. suddetto".*

Senza voler anticipare quanto sarà oggetto di trattazione più diffusa nel prosieguo del presente atto, si rappresenta che la motivazione sub **a.** dell'elenco che precede è inesistente, in quanto la ricorrente ha chiarito in modo evidente le modalità e i criteri di attribuzione delle valutazioni.

Con riferimento alla deduzione sub **b.** secondo cui i chiarimenti in ordine alla procedura d'esame sarebbero dovuti intervenire entro il termine di presentazione delle istanze del **30.6.2023**, si evidenzia che l'assunto è radicalmente erroneo, in quanto gravemente violativo delle garanzie partecipative dell'ente istante; inoltre, è manifestamente irragionevole in quanto è proprio l'amministrazione ministeriale che con la comunicazione ex art. 10bis della l.n. 241/1990 ha – legittimamente - compulsato gli enti a proporre le controdeduzioni volte a superare le ragioni sottese al diniego indicate nella comunicazione predetta.

Con riferimento alla deduzione sub **c.** si evidenzia che tale circostanza non era stata in alcun modo menzionata nella comunicazione ai sensi dell'art. 10 bis della l.n. 241/1990, sicchè per costante orientamento della Giurisprudenza Amministrativa, non può essere posta a base del provvedimento reiettivo.

I provvedimenti impugnati sono inficiati da plurimi profili di illegittimità sicchè se ne chiede l'annullamento alla stregua dei seguenti motivi di

## **DIRITTO**

### **I. VIOLAIZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2 E 10BIS DELLA L.N. 241/1990. TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI. MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA.**

Come chiarito in narrativa, il procedimento volto all'accreditamento degli enti certificatori si è concluso con la mera pubblicazione dell'elenco degli enti senza che il Ministero abbia comunicato agli istanti **che hanno preso parte al procedimento né la conclusione, né le ragioni del rigetto dell'istanza.**

È mancato, in violazione dell'art. 2 e 10 bis della l.n. 241/1990, l'atto conclusivo del procedimento; e ciò, lungi dal riguardare una mera irregolarità procedimentale, costituisce una grave lesione delle prerogative partecipative della ricorrente, la quale ha appreso del rigetto **senza avere contezza delle ragioni sottese alla scelta reiettiva**.

Si badi, la mancanza della comunicazione conclusiva del procedimento, lungi dal rappresentare una mera irregolarità formale, costituisce un vizio sostanziale del procedimento e, quindi, della scelta reiettiva concretizzatasi nella pubblicazione della lista degli enti certificatori del 21.11.2024.

Ciò, in quanto a seguito della presentazione da parte della ricorrente delle controdeduzioni procedurali del 24.7.2024, l'amministrazione **avrebbe dovuto motivare la scelta reiettiva proprio con specifico riferimento al contenuto delle controdeduzioni e agli allegati in quella sede trasmessi**.

Sul punto si richiama la decisione T.A.R. Campania Salerno, Sez. II, 02/02/2023, n. 258 – conforme alla statuizione Consiglio di Stato, sez. III, 5 giugno 2018, n. 3396 – nella quale è chiarito che *“**L'Amministrazione, nel provvedimento negatorio, debba dar conto di aver esaminato le osservazioni presentate e di ritenerle inidonee a confutare le ragioni ostative esposte con il preavviso di diniego. Tuttavia, in linea di principio, si ritiene che un'applicazione corretta dell'art. 10-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241 [...] esiga non solo che l'Amministrazione enunci compiutamente nel preavviso di provvedimento negativo le ragioni che intende assumere a fondamento del diniego, ma anche che le integri, nella determinazione conclusiva (ovviamente, se ancora negativa), con le argomentazioni finalizzate a confutare la fondatezza delle osservazioni formulate dall'interessato nell'ambito del contraddittorio procedimentale; solo il modus procedendi appena descritto, infatti, permette che la disposizione di riferimento assolva la sua funzione di consentire un effettivo ed utile confronto dialettico con l'interessato prima della formalizzazione dell'atto negativo, evitando che si traduca in un inutile e sterile adempimento formale**”*.

Il procedimento per cui è causa è radicalmente illegittimo in quanto adottato in spregio a tutti gli obblighi e le garanzie procedurali che sono prerogativa della ricorrente allorché ha protocollato la istanza di rinnovo dell'accreditamento quale ente certificatore.

Sul punto, e la argomentazione che segue è applicabile *mutatis mutandis*, **a tutte le censure del presente ricorso**, la giurisprudenza amministrativa ha da sempre statuito che le garanzie partecipative procedurali sono da interpretarsi in **senso sostanziale** non

possono (e, nell'interesse degli amministrati, **non devono**) essere oggetto di applicazione formale.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza sez. V, 21 giugno 2013, n.3402 ha chiarito che: “[l]a giurisprudenza ha univocamente sottolineato che le norme in materia di partecipazione al procedimento amministrativo non devono essere applicate meccanicamente e formalisticamente, dovendo essere invece interpretate in senso sostanziale, coordinando in modo ragionevole e sistematico principi di legalità, imparzialità e buon andamento ed i corollari di economicità e speditezza dell'azione amministrativa”.

Ancora, il Consiglio di Stato ha statuito che “A norma della l. 7 agosto 1990 n.241 **deve sempre essere garantita all'interessato la piena ed effettiva partecipazione procedimentale mediante la produzione di memorie od osservazioni scritte** (artt. 10 e 10 bis ), che l'Amministrazione ha **l'obbligo di valutare** (art. 7), dando **espressa, puntuale ed adeguata ragione nella motivazione del provvedimento finale** (artt.3 e 10 bis ) dell'eventuale mancato accoglimento delle stesse” (cfr. Consiglio di Stato sez. V, 04/11/2014, n. 5447). Ciò in quanto, il richiamato art. 10 bis, enuncia “una **regola fondamentale nello svolgimento delle funzioni ampliative o conformative della posizione giuridica del privato**, che non può essere svilita a mero onere formale e neppure a quello di adempimento istruttorio; essa, piuttosto, mira a dar luogo ad un contraddittorio predecisorio, fondato sulla motivazione del provvedimento prefigurato dell'Amministrazione, anticipando il meccanismo dialettico che ha luogo nel processo” (cfr. Consiglio di Stato, sez. I, 25 marzo 2015, n. 80).

Come si dimostrerà nel motivo di ricorso che segue, nel presente procedimento, *non solum* **difetta l'atto conclusivo dell'amministrazione** recante le ragioni della ritenuta infondatezza di quanto dedotto nella memoria procedimentale, *set etiam* le motivazioni della scelta reiettiva, come espresse dalla Commissione valutativa nel verbale del 28.10.2024 che sarà oggetto di specifiche censure nel prosieguo, **risultano essere del tutto disancorate dalle evidenze procedimentali e dalla comunicazione di preavviso di rigetto** trasmessa il 8.7.2023.

**II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2, COMMA 1, LETTERA C); 3, COMMA 1, LETTERA J); 3, COMMA 1, LETTERA K) E 5, C. 5, DEL DM 62/2020 E 10BIS DELLA L.N. 241/1990. SIMULAZIONE**

**PROCEDIMENTALE. ERRONEITA' MANIFESTA. DIFETTO ASSOLUTO  
DI MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 101  
DEL D.LGS 36/2023.**

**II.1** Ferme le suesposte censure, l'estromissione della ricorrente dall'elenco degli enti certificatori delle competenze linguistico- comunicative del personale scolastico consegue ad un procedimento **gravemente violativo delle garanzie partecipative**.

Si censura la illegittimità della scelta reiettiva dell'amministrazione in quanto intervenuta **in aperta pretermissione delle contribuzioni procedurali fornite dalla ricorrente**.

La violazione delle garanzie partecipative è vizio autonomo e sostanziale della estromissione della ricorrente dall'elenco degli enti certificatori delle competenze linguistiche.

L'illegittimità è aggravata dal possesso da parte della ricorrente di tutti i requisiti che imponevano la inclusione.

L'assenza del provvedimento conclusivo e vizio di evidente gravità che collide con il principio del giusto procedimento e con l'obbligo di concludere il procedimento con atto esplicito e motivato imposto dall'art. 2 della L. 241/90.

Come chiarito in narrativa, la Commissione deputata alla valutazione delle istanze pervenute dagli enti certificatori ha ritenuto le deduzioni e la documentazione allegata alla memoria procedimentale sulla base di tre argomentazioni:

ha così disposto:

- a. "l'ente ha presentato prototipi di certificazione, modificando i modelli già prodotti entro i termini di scadenza per la presentazione dell'istanza (30 giugno 2023): tuttavia, le modalità di attribuzione dei punteggi alle diverse abilità linguistiche e della valutazione complessiva non risultano chiare;*
- b. "si osserva che la procedura suddetta [n.d.r la procedura di svolgimento dell'esame] doveva essere chiarita e documentata entro i termini di scadenza per la presentazione dell'istanza (30 giugno 2023) onde consentire alla Commissione di verificare l'effettivo possesso dei requisiti richiesti dal D.M. sopracitato [n.d.r. il DM 62/2022] con particolare riferimento alla trasparenza e all'affidabilità delle prove d'esame ed anche alla conformità alla certificazione al QCER";*
- c. "si osserva altresì che, a tutt'oggi nel sito web dell'ente la prova di speaking risulta ancora oggetto di una certificazione distinta dalle prove d'esame relative alle altre abilità linguistiche, in modo del tutto difforme da quanto previsto dall'art. 2 del D.M. suddetto".*

La motivazione sottesa al (presunto e non noto) provvedimento reiettivo è pluristrutturata e per tale ragione si procederà di seguito a censurare singolarmente tutte le argomentazioni contenute nel verbale della Commissione del 28.10.2024 (**doc. 8**).

**II.2** Secondo la Commissione *“l’ente ha presentato prototipi di certificazione, modificando i modelli già prodotti entro i termini di scadenza per la presentazione dell’istanza (30 giugno 2023): tuttavia, le modalità di attribuzione dei punteggi alle diverse abilità linguistiche e della valutazione complessiva **non risultano chiare**”*.

L’assunto sconta, all’evidenza una erronea e travisata analisi della memoria procedimentale e della documentazione ad essa allegata.

Si è chiarito in narrativa che la Commissione, nella comunicazione ex art. 10bis della l.n. 241/1990, **nulla ha mai rilevato con riferimento alla modalità di attribuzione dei punteggi**.

Il preavviso di rigetto, infatti, riferiva che *“Il requisito non è stato soddisfatto con la seguente motivazione: **da A1 a C2 la tabella presenta i punteggi per abilità divisi su due fasce.***

*Nei file di “Verifica delle abilità per i vari livelli” non è presente la prova per nessuna delle abilità; inoltre, **la scala di attribuzione dei punteggi non motiva la suddivisione del test in speaking/reading, listening and writing, né la scansione dei punteggi.***

*Non esiste retro-certificazione, il punteggio nel certificato si riferisce solamente alle abilità aggregate di listening, reading e writing, separatamente c’è il certificato con il punteggio dello speaking”*.

Nel dare seguito alla comunicazione ministeriale (prot. n. U.0104205), del 8.7.2023 recante preavviso di rigetto, la ricorrente nella memoria procedimentale ha precisato che:

- *“I candidati che superano l’esame ricevono **un unico certificato** per tutte e quattro le abilità nel quale sono indicati espressamente il **punteggio per ogni abilità, il punteggio complessivo e il livello QCER**”;*
- *“i nuovi modelli di certificato [n.d.r. allegati alla memoria di controdeduzioni] mostrano, sul retro, la **tabella di conversione indicante il QCER, la Scala Globale LanguageCert e i descrittori del livello QCER con i “Can do”** [n.d.r. ossia le competenze e abilità linguistiche collegate a ciascuna valutazione].*

Inoltre, nella memoria procedimentale, la ricorrente per maggiore chiarezza ha, altresì, indicato specificamente le parti del documento *“5.1.1.4 examination protocol part 3”* allegato alla istanza originaria (**doc. 15**) riportando la tabella con la equivalenza dei livelli di valutazione in scala QCER.

LanguageCert Levels	Common European Framework	Equivalent UK national levels (England and Wales)
A1 Preliminary	A1 Breakthrough	Entry 1
A2 Access	A2 Waystage	Entry 2
B1 Achiever	B1 Threshold	Entry 3
B2 Communicator	B2 Vantage	Level 1
C1 Expert	C1 Effective Operational Proficiency	Level 2
C2 Mastery	C2 Mastery	Level 3

In aggiunta a quanto sopra, si deve precisare che i criteri di attribuzione dei punteggi (che in ogni caso non fanno parte della comunicazione di preavviso di rigetto) sono stati **specificamente affrontati** sin dalla primigenia istanza.

Ed infatti nel documento “5.1.1.4 examination protocol part 2” allegato alla istanza originaria (**doc. 16** - pagg. 9 - 56) sono esplicitati con riferimento a ciascun livello di classificazione:

- Le abilità tecniche linguistiche che deve possedere il candidato;
- La indicazione delle tipologie di esami, delle tipologie di esercizi con la attribuzione dei voti per ciascuna attività (*raw marks*);
- I *Syllaby* relativi a ciascun livello, ossia gli standard che uno discente deve raggiungere per ottenere il passaggio in ciascuno dei sei livelli di qualificazione (A1 – C2). È agevole notare che per ogni livello, da *Preliminary* (A1) a *Mastery* (C2), sono indicati gli standard per ciascuna attività (ascolto, lettura, scrittura e orale).

È evidente, quindi, che il verbale del 28.10.2024 reca una motivazione viziata da una **inesistente istruttoria**, o in ogni caso **manifestamente erronea e irragionevole** rispetto alle indicazioni che la ricorrente, **sin dalla presentazione della primigenia domanda**, ha fornito ai fini dell’inserimento nella lista degli enti certificatori delle competenze in lingue straniere del personale scolastico.

Laddove avesse legittimamente operato, l’amministrazione resistente avrebbe certamente rilevato che le informazioni ritenute illegittime “**non chiare**” erano invece correttamente declinate nella documentazione allegata, tanto alla istanza originaria, quanto alla memoria ex art. 10bis della l.n. 241/1990.

Le suesposte censure, altresì, sono fondate con riferimento alla violazione dell’art. 2, c. 1, lett. c) del DM 62/2022.

In particolare, la norma richiamata dispone che “*Ai fini del riconoscimento delle certificazioni delle competenze linguistico-comunicative in lingua straniera sono considerati requisiti fondamentali quelli di seguito indicati: [...] c. la valutazione ottenuta dei livelli di competenza raggiunti in ognuna delle abilità di comprensione (ascolto, lettura), di interazione/produzione orale e di produzione scritta*”.

La documentazione allegata tanto alla istanza di accreditamento, quanto alla successiva memoria procedimentale, nonché le deduzioni ivi contenute, chiariscono **in modo inequivoco** i criteri di attribuzione delle valutazioni, la comparazione delle valutazioni sulla scala QCER (richiesta dal DM) e la suddivisione delle valutazioni con riferimento ai sei livelli di qualificazione degli studenti (A1 – C2).

Non è dato comprendere quindi, - pertanto, non prevista dalla fonte regolante il procedimento quale sia l'ulteriore documentazione / chiarimenti richiesti dal Ministero ai fini dell'assolvimento del predetto requisito.

Anche sotto tale profilo, gli atti impugnati si palesano violativi altresì dell'art. 2, c. 1, lett. c) del DM 62/2022.

**II.3** Fermo e assorbente quanto precede, si deve precisare che la Commissione, nella motivazione del rigetto, ha precisato anche che “*la procedura suddetta [n.d.r. la procedura di svolgimento dell'esame] doveva essere chiarita e documentata entro i termini di scadenza per la presentazione dell'istanza (30 giugno 2023) onde consentire alla Commissione di verificare l'effettivo possesso dei requisiti richiesti dal D.M. sopracitato [n.d.r. il DM 62/2022] con particolare riferimento alla **trasparenza e all'affidabilità delle prove d'esame ed anche alla conformità alla certificazione al QCER***”.

La motivazione reiettiva è chiaramente illegittima.

In primo luogo, viene in rilievo una macroscopica violazione delle garanzie procedurali poste dall'art. 10bis della l.n. 241/1990.

La affermazione secondo cui “*la procedura suddetta doveva essere chiarita e documentata entro i termini di scadenza per la presentazione dell'istanza (30 giugno 2023)*” vanifica di fatto la utilità del contraddittorio procedimentale e della istruttoria procedimentale.

Ed infatti, laddove ragionando per paradosso dovesse essere corretta tale interpretazione degli apporti procedurali in fase di preavviso di rigetto, la stessa comunicazione ex art. 10bis **sarebbe priva di qualsivoglia utilità**.

In altri termini, secondo la amministrazione i chiarimenti che sono stati all'evidenza forniti dalla ricorrente in sede di memoria ex art. 10bis, pur assolvendo allo scopo di superare le criticità (erroneamente) sollevate nella comunicazione di preavviso di rigetto, **sarebbero in ogni caso inammissibili in quanto non contenuti nella istanza originaria.**

Resta dimostrata l'inesistenza dei presupposti anche di tale asserzione ostativa dei provvedimenti impugnati.

È evidente che la motivazione contenuta nel verbale del 28.10.2024 è diametralmente antitetica rispetto alla finalità delle garanzie partecipative previste dall'art. 10bis della l.n. 241/1990 e si pone in aperta violazione della norma richiamata riducendo il procedimento amministrativo a “*mero simulacro del principio del contraddittorio*” come chiarito dal Consiglio di Stato, secondo cui “*Le garanzie procedurali, tra le quali deve includersi la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di cui all'art. 10-bis della L. n. 241/1990, onde non ridurla a mero simulacro del principio del contraddittorio, deve essere intesa **quale strumento idoneo a consentire un approfondimento valutativo delle questioni ed una maggiore trasparenza nell'azione amministrativa***” (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 30.6.2023, n. 6368).

Sotto ulteriore e dirimente profilo, la motivazione reiettiva – in parte qua è fondata sul presupposto che le integrazioni sarebbero inammissibili in quanto pervenute successivamente al termine di presentazione dell'istanza (30.6.2023) si pone in violazione dei principi del *favor participationis*, nonché dell'istituto del soccorso istruttorio sancito dall'art. 101 del d.lgs. n. 32/2023.

Ed infatti, secondo le decisioni di Codesto Ecc.mo Tribunale, sez. IIIbis, nn. 6343 e 6351, sussistono analogie sia come *ratio* sia come principi guida tra il procedimento ex DM 62/2022 e quelli degli appalti sicchè “***non è dato rilevare quale peculiarità debba riconoscersi all'accreditamento di cui si discorre rispetto alle ordinarie procedure per l'aggiudicazione di un contratto o di una concessione pubblica, o per l'accesso ad un “sistema di qualificazione” o ad un “accordo quadro”, trattandosi pur sempre di procedure competitive “per il mercato”.*** Consegua a tale corretta interpretazione che l'operato dell'amministrazione ministeriale debba essere conformato anche ai principi fondamentali regolanti le procedure ad evidenza pubblica.

L'articolo 101 del nuovo Codice dei contratti pubblici D. Lgs. 36 del 2023 statuisce l'obbligo per la stazione appaltante di attivare il soccorso istruttorio sia allo scopo di **integrare la documentazione trasmessa** (co. 1, lett. a) sia per **sanare inesattezze ed**

**irregolarità** (co. 1, lett. b), fermo restando l'esclusione dell'operatività dell'istituto per le carenze, omissioni o inesattezze che *“rendono assolutamente incerta l'identità del concorrente”*.

È pertanto evidente che le motivazioni espresse nel parere del 28.10.2024 inerenti la integrazione dei certificati successivamente allo spirare del termine di presentazione della domanda **sono illegittime e violative dell'art. 101 del d.lgs. 36/2023**.

Segue la violazione dell'istituto del soccorso disciplinato dall'art. 101 del d.lgs. n. 36/2023 che, come è noto, è finalizzato a garantire, da un lato, la **massima collaborazione possibile tra privato e P.A.** e, dall'altro lato, il raggiungimento dell'obiettivo di una rapida definizione del procedimento, garantendo il favor partecipazioni.

Ciò garantisce il rispetto della imparzialità dell'azione selettiva e del valore unitario del rispetto della concorrenza.

Il “soccorso” istruttorio e le correlate finalità sono espressioni di valori dell'ordinamento interno e di quello unionale ed applicabile a tutte le procedure, quale quella oggetto del presente giudizio che materializzano effetti omologativi di attività aventi anche rilevanza economica.

Segue a quanto sopra, la illegittimità sotto ulteriore profilo della motivazione reiettiva contenuta nel verbale del 28.10.2024.

**II.4** In ultimo, la Commissione nel verbale del 28.10.2024 fonda la propria decisione reiettiva affermando che *“si osserva altresì che, a tutt'oggi **nel sito web dell'ente la prova di speaking risulta ancora oggetto di una certificazione distinta dalle prove d'esame relative alle altre abilità linguistiche**, in modo del tutto difforme da quanto previsto dall'art. 2 del D.M. suddetto”*.

Si rinvia a quanto dedotto nel capo II.2 del presente motivo di ricorso con riferimento alla predisposizione, da parte della ricorrente, di un **unico certificato** riguardante tutte le abilità dello studente (*reading, writing, listening e speaking*).

Sicchè è dimostrato che è **inesistente il presupposto evocato dall'amministrazione secondo cui la prova orale sarebbe oggetto “certificazione distinta dalle prove d'esame relative alle altre abilità linguistiche”**.

Fermo quanto sopra, la lettura della motivazione reiettiva disvela un ulteriore e **gravissimo elemento sintomatico di illegittimità della stessa**.

Ed infatti, secondo la Commissione ministeriale contesta la mancanza del requisito della certificazione unica, **non già sulla base degli atti acquisiti nel procedimento**, bensì **sul sito web della Peoplecert**.

Tuttavia, **la indicazione della certificazione unica sul sito web** ai fini del rispetto del requisito di cui all'art. 2 **non era in alcun modo menzionata nel preavviso di rigetto** del 8.7.2023. Segue la illegittimità per violazione dell'art. 10bis della l.n. 241/1990 della motivazione della decisione reiettiva in parte qua ha riguardato motivi **diversi e ulteriori rispetto a quelli oggetto di comunicazione del preavviso di rigetto**.

Sul punto, proprio Codesto Ecc.mo Tribunale ha statuito che *“In materia di partecipazione del privato al procedimento amministrativo **è illegittimo** per violazione dell'art. 10-bis della L. n. 241 del 1990 **il provvedimento di diniego la cui motivazione sia arricchita di ragioni giustificative diverse e ulteriori rispetto a quelle preventivamente sottoposte al contraddittorio procedimentale** attraverso la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza del privato. In particolare, anche se non deve sussistere un rapporto di identità, tra il preavviso di rigetto e la determinazione conclusiva del procedimento, né una corrispondenza puntuale e di dettaglio tra il contenuto dei due atti, ben potendo la Pubblica Amministrazione ritenere, nel provvedimento finale, di dover meglio precisare le proprie posizioni giuridiche, occorre però che **il contenuto sostanziale del provvedimento di diniego si iscriva nello schema delineato dalla comunicazione ex art. 10-bis, L. n. 241 del 1990, esclusa ogni possibilità di fondare il diniego definitivo su ragioni del tutto nuove**, proprio come è avvenuto nella specie in cui la motivazione del provvedimento avversato risultava del tutto aliena rispetto al contenuto del preavviso di rigetto”* (cfr. T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 15/05/2024, n. 9621).

Esigenze di completezza espositiva impongono di precisare che la ricorrente nella propria memoria difensiva ha precisato che *“questa procedura sarà chiarita anche sul nostro sito web con la precisazione che il candidato, al momento di caricare il certificato, dovrà indicare solo la data dell'esame del secondo modulo e allegare solo il certificato con le valutazioni delle quattro abilità e la valutazione complessiva”*.

È stata, quindi, la ricorrente che, in aggiunta alla riorganizzazione delle certificazioni e alla precisazione in ordine alla riferibilità di tutte le abilità linguistiche, ha ritenuto di precisare che avrebbe aggiornato anche il sito web, come poi accaduto **successivamente alla pausa estiva**.

Ma tale aspetto (la pubblicazione sul sito web delle modalità d'esame), giova ribadirlo **non è stato contestato dall'amministrazione resistente nella comunicazione di preavviso di rigetto e non può concorrere – per l'effetto – alla motivazione del provvedimento di rigetto** (ovemai questo esista).

Viene in rilievo, ancora una volta una patente e gravissima violazione delle norme regolanti il procedimento amministrativo, peraltro, poste a tutela dei principi di trasparenza, efficienza dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

La violazione delle garanzie partecipative ha concorso con l'illegittima valutazione dei requisiti della ricorrente a materializzare l'illegittimità della esclusione dall'elenco degli enti certificatori.

### **III. ISTANZA CAUTELARE**

Le argomentazioni svolte nel presente atto a sostegno delle censure ricorsuali provano la prognosi favorevole del presente giudizio.

Concorre il grave ed irreparabile pregiudizio, poiché come da estratto contabile che si allega, l'attività di certificazione delle competenze linguistiche del personale docente costituisce il 90% del fatturato complessivo della ricorrente (**doc. 17**) e il perdurare della efficacia della lista degli enti accreditati impedisce di fatto alla ricorrente di svolgere qualsivoglia attività con riferimento alla certificazione delle competenze linguistiche del personale scolastico, con azzeramento, di fatto, dell'attività.

A ciò si aggiunga che ai sensi dell'art. 2 del Decreto Dipartimentale del 21 novembre 2024, n. 2813 (**doc. 1**) "*L'elenco degli Enti certificatori di cui all'Allegato A ha validità per un periodo di 3 anni ed è efficace a partire dall'anno scolastico 2024/2025*" e, pertanto, parrebbe avere **efficacia retroattiva** a far data dall'**1 settembre 2024**.

Segue che la straordinaria urgenza e gravità che giustificano l'adozione di misure cautelari monocratiche deriva anche dalla circostanza – invero di interesse pubblico – per cui la pubblicazione della lista degli enti accreditati sta determinando uno stato di gravissima incertezza **sulla efficacia delle certificazioni rilasciate dalla ricorrente nel periodo tra il 1.9.2024 e il 22.11.2024** (data della pubblicazione) e sull'esito delle conseguenti procedure di selezione del personale docente e amministrativo del Ministero.

Tale stato di grave incertezza – non risolto dall'amministrazione ministeriale con alcuna comunicazione – riverbera i propri effetti su diverse procedure pubbliche volte a selezionare personale docente e amministrativo del Ministero.

E valga il vero.

Con Decreto del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero per l'Istruzione e il Merito pubblicato il 10.12.2024 (c.d. Bando PNRR 2 - **doc. 18**) il Ministero ha bandito, su base regionale, un concorso per titoli ed esami per l'accesso ai ruoli, su posto comune e di sostegno, del personale docente della scuola secondaria di primo e di secondo grado finalizzato alla copertura di n. 10.677 posti vacanti nell'anno scolastico 2024/2025.

Come emerge dall'analisi del decreto, nelle premesse è citato nel prodromo si cita il DM 62/2022 sulla cui base è stata poi effettuata la procedura di accreditamento culminata con il decreto impugnato del 21.11.2024 (per cui le certificazioni rilasciate dalla ricorrente **non sarebbero idonee a comprovare le abilità linguistiche**).

Ciò nonostante, l'art. 8 del decreto PNRR2 dispone che il punteggio dei titoli è assegnato in base all'art. 11 del DM 205/2023 (**doc. 19**) che, rimandando all'allegato B (**doc. 20**) del decreto medesimo, prevede che le certificazioni idonee a comprovare le capacità linguistiche (punto B.4.12 del decreto) sono quelle “*conseguite ai sensi del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 7 marzo 2012, prot. 3889, pubblicato sulla G.U. n. 79 del 3 marzo 2012 esclusivamente presso gli Enti ricompresi nell'elenco degli Enti certificatori riconosciuti dal MIUR ai sensi del predetto decreto (viene valutato un solo titolo per ciascuna lingua straniera)*”, ossia **l'elenco che prevede anche la ricorrente tra gli enti abilitati**.

Pertanto, con riferimento al nuovo bando PNRR 2, all'attualità **non è dato comprendere** se gli aspiranti docenti che volessero acquisire la certificazione entro il 30.12.2024 (termine di scadenza per l'invio domanda) o che hanno acquisito la certificazione della ricorrente in precedenza abbiano o meno i requisiti previsti dal bando medesimo.

Ancora, con decreto 3122 del 12.12.2024 del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'Istruzione e del Merito (**doc. 21**), è stato bandito un *Concorso pubblico, per titoli ed esami, per 1.435 posti per l'accesso all'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione*.

Anche in questo caso, l'analisi del decreto e delle certificazioni linguistiche che devono essere allegate dai candidati **non si comprende quale il documento di riferimento per individuare gli enti certificatori.**

Ed, infatti:

- nelle premesse del decreto è richiamato Decreto Ministeriale n. 62/2022, e il Decreto Dipartimentale del 21 novembre 2024, n. 2813 (l'atto impugnato – **doc. 1**);
- mentre all'allegato C (**doc. 22**) recante la *“Tabella di ripartizione del punteggio dei titoli valutabili nel concorso a titoli ed esami per l'accesso all'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione”* nella sezione B.7 è esplicitato che sono idonee solo le ***“Certificazioni linguistiche di livello almeno C1 in lingua inglese conseguite ai sensi del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 7 marzo 2012, prot. 3889 [n.d.r. l'elenco previgente che ricomprende la ricorrente tra gli enti certificatori], pubblicato sulla G.U. n. 79 del 3 marzo 2012 ed esclusivamente presso gli Enti certificatori ricompresi nell'elenco degli Enti certificatori riconosciuti dal Miur ai sensi del predetto decreto”***.

In via di estrema sintesi, quindi, la emanazione – a seguito di procedura del tutto illegittima per quanto sopra illustrato – del Decreto Dipartimentale del 21 novembre 2024, n. 2813 (**doc. 1**) sta determinando un **gravissimo stato di incertezza** nelle posizioni giuridiche dei partecipanti alle procedure pubbliche di selezione del personale che pongono quali requisiti il possesso di certificazioni inerenti competenze linguistiche.

Per rappresentare compiutamente le ragioni di interesse generale alla conservazione della legalità delle procedure di selezione del personale pubblico, si precisa che la sola LanguageCert, nel periodo 1.9.2024 – 21.11.2024, ha rilasciato oltre 1.000 certificati linguistici che saranno utilizzati dal personale docente nelle procedure suddette.

Il dato numerico dei certificati rilasciati ove rapportato a tutti gli enti estromessi (ossia circa 48 operatori) ma precedentemente operati, lascia intendere la **gravità ed urgenza** che impongono l'adozione di idonee misure cautelari ai fini della sospensione del Decreto del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, del Ministero dell'Istruzione e il Merito prot. n. 2813 del 22.11.2024, recante il *“il nuovo elenco dei soggetti qualificati per il rilascio delle certificazioni delle competenze linguistico-comunicative in lingua straniera del personale scolastico”* (**doc. 1**).

**P.Q.M.**

Voglia l'Ecc.mo T.A.R. adito

- **IN VIA CAUTELARE**, respinta ogni eccezione e argomentazione ex adverso proposta, sospendere l'efficacia del decreto Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, del Ministero dell'Istruzione e il Merito prot. n. 2813 del 22.11.2024;
- **NEL MERITO**, respinta ogni eccezione e argomentazione ex adverso proposta, accogliere il ricorso e, per l'effetto, annullare i provvedimenti impugnati in epigrafe;

Con vittoria di spese di lite. S.J.

Ai fini fiscali si dichiara che il presente ricorso è assoggettato a contributo unificato di € 650,00.

*Milano, 20 dicembre 2024*

Prof. avv. Felice Laudadio

Avv. Domenico Laudadio