



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5506 del 2017, proposto da:  
ISTITUTO DI RICERCA SCIENTIFICA E DI ALTA FORMAZIONE–  
I. **R.S.A.F.** S.R.L., rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Orefice, con domicilio  
eletto presso lo studio Antonio Mollo in Roma, via Carlo Mirabello n. 36;

***contro***

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA  
RICERCA, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata  
in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

A.I.C.A.– ASSOCIAZIONE ITALIANA INFORMATICA E CALCOLO  
AUTOMATICO;

***per l'annullamento,***

*previa sospensione cautelare,*

anche *inaudita altera parte*,

- del decreto n. 374, del 1° giugno 2017, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nella parte in cui, ritenendo “*di poter accogliere la richiesta di limitare la valutazione delle certificazioni informatiche a quelle rilasciate da soggetti a tal fine accreditati dagli enti di riferimento con relativa valutazione dei punteggi riconosciuti fino ad un massimo di 2 punti*”, non ha inserito il “*Passaporto Informatico EIRSAF Full*”, il “*Passaporto Informatico EIRSAF Green*” e il “*Passaporto Informatico EIRSAF Four*” tra i titoli valutabili nelle allegate Tabelle A e B, ai fini della acquisizione del relativo punteggio equiparato a quello riconosciuto per le certificazioni informatiche ECDL, riguardanti rispettivamente le valutazione titoli per il personale docente di II fascia e quello di III fascia;

- del parere del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, reso nella seduta del 10/05/2017 e acquisito dal MIUR il 17/05/2017;

- della nota del MIUR, Dipartimento per il Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione– Direzione Generale per il Personale Scolastico, n. 25196 del 01/06/2017;

e per il risarcimento dei danni patiti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 marzo 2018 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'Istituto di Ricerca Scientifica e di Alta Formazione– I.**R.S.A.F.** s.r.l., attivo nel settore della formazione e già accreditato presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca come centro di formazione per il personale scolastico, aveva presentato al medesimo Ministero istanza al volta ad ottenere il riconoscimento di alcuni pacchetti formativi (si trattava, nello specifico, del “*Passaporto informatico EIRSAF Full*”, del “*Passaporto Informatico EIRSAF Green*” e del “*Passaporto Informatico EIRSAF Four*”) come equipollenti ed equivalenti, per contenuti e finalità didattiche, a quelli dal Ministero già riconosciuti per la formazione del personale della scuola (ad es., i corsi ECDL), ossia come titoli validi ai fini del punteggio da riconoscere agli aspiranti docenti nelle graduatorie di circolo e di istituto.

Tuttavia, con decreto n. 374, del 1° giugno 2017, il Ministero, nel dettare le norme relative all'aggiornamento delle graduatorie di circolo e di istituto per il triennio 2017-2020, e sulla premessa per cui fosse da “*accogliere la richiesta di limitare la valutazione delle certificazioni informatiche a quelle rilasciate da soggetti a tal fine accreditati dagli enti di riferimento con relativa riduzione dei punteggi riconosciuti fino ad un massimo di 2 punti*”, non ha incluso i suddetti pacchetti formativi dell'IRSAF s.r.l. tra i titoli valutabili di cui alle allegate Tabelle A e B, riguardanti rispettivamente la valutazione dei titoli per il personale docente di II fascia e di quello di III fascia. Con il ricorso in epigrafe la IRSAF s.r.l. ha allora impugnato, *in parte qua*, detto decreto, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, anche *inaudita altera parte*, ed estendendo le proprie censure anche al presupposto parere del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione del 10 maggio 2017 ed alla nota del Ministero prot. n. 25196, del 1° giugno 2017, recante la trasmissione del decreto per la sua pubblicazione sui siti istituzionali degli Uffici Scolastici provinciali e regionali. Questi, in diritto, i profili di censura sollevati (che qui per brevità si riassumono):

- violazione dei principi in materia di libera concorrenza, vieppiù alla luce del precedente provvedimento prot. n. 2917, del 21 gennaio 2017, con il quale il Ministero, nell'ottemperare ad una precedente pronuncia di questo TAR in sede di giudizio contro il silenzio, avrebbe sancito l'equipollenza e l'equiparazione dei corsi EIRSAF con quelli ECDL;
- eccesso di potere per contraddittorietà e violazione del principio del legittimo affidamento, avuto riguardo al menzionato provvedimento n. 2917 del 2017, nonché difetto di istruttoria ed erronea determinazione dei presupposti di fatto, posto che, nel merito, "i contenuti dei corsi IRSAF sono perfettamente equiparabili a quei corsi già riconosciuti dallo stesso MIUR", come risulterebbe accertato dalla perizia a firma dell'ing. Cimitile, già positivamente valutata dall'amministrazione;
- eccesso di potere per disparità di trattamento, "rispetto a quanto accaduto con le altre certificazioni informatiche riconosciute dal MIUR".

La ricorrente ha anche domandato il risarcimento dei danni patiti.

2. Con decreto n. 3049 del 2017 il Presidente di questa Sezione ha accolto la domanda di misure cautelari monocratiche, "considerata la sussistenza di pregiudizio di particolare rilievo, nelle more della trattazione della domanda in sede collegiale".

Si è quindi costituito in giudizio il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo preliminarmente la revoca del decreto presidenziale monocratico di accoglimento della domanda cautelare, e sostenendo con brevi note difensive la legittimità degli atti adottati.

Con decreto n. 3275 del 2017 il Presidente di questa Sezione ha accolto l'istanza di revoca del proprio precedente decreto cautelare limitatamente alla domanda subordinata avanzata dall'amministrazione, ossia solo in punto di anticipazione

dell'udienza cautelare collegiale. Ne è derivata una memoria depositata dalla ricorrente in data 7 luglio 2017, ad ulteriore sostegno delle proprie pretese.

Con ordinanza n. 3506 del 2017 questo TAR ha accolto, in sede collegiale, la domanda cautelare della società ricorrente, ritenendo sussistenti i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

In vista della pubblica udienza di discussione, la ricorrente ha svolto difese con memoria depositata il 2 febbraio 2018.

Alla pubblica udienza del 6 marzo 2018, quindi, la causa è passata in decisione.

3. Il ricorso è fondato.

Deve premettersi che, a seguito della sentenza n. 7187 del 2016 con cui questo TAR aveva riconosciuto l'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero sull'istanza di riconoscimento che la società ricorrente (già dal 2014) aveva avanzato per i propri corsi formativi, l'amministrazione si era finalmente pronunciata in modo espresso con l'atto prot. n. 2917, del 23 gennaio 2017, a firma della Direzione Generale per il Personale Scolastico. In tale sede il Ministero aveva sostanzialmente accolto l'istanza di riconoscimento dei corsi EIRSAF, sia pure rimandandola alla futura adozione dei decreti di aggiornamento delle graduatorie del personale docente, rappresentando che *“è stato acquisito il parere favorevole in materia della competente Direzione Generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica, la quale ha evidenziato che i corsi EIRSAF presentano analogie con i programmi delle certificazioni ECDL”*. Si concludeva preannunciando che tali corsi *“potranno, pertanto, in futuro essere equiparati alle certificazioni ECDL ai fini della loro valutabilità nelle graduatorie di reclutamento e aggiornamento del personale docente e ATA”*.

Ed invece, nella sede del decreto ministeriale di aggiornamento delle graduatorie (sopraggiunto il 1° giugno 2017), l'amministrazione non ha più tenuto fede a quanto aveva anticipato pochi mesi prima. Il repentino cambiamento di indirizzo viene

giustificato, dalla difesa erariale, richiamandosi al parere del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione del 10 maggio 2017 con il quale, proprio dinnanzi alla proposta, avanzata dal Ministero, di introdurre anche i corsi EIRSAF tra i titoli valutabili, si sono espresse ragioni di “notevole perplessità”, evidenziando che “già l’attuale elenco dei titoli si presta ad un mercato non sempre corretto e la valutazione degli stessi è sproporzionata rispetto ad altri titoli (lauree, master, ecc.)” e che “l’introduzione [...] di nuovi titoli (non meglio specificati e codificati) rischia di incrementare questo mercato e di svaloriizzare titoli di gran lunga più significativi”.

Queste giustificazioni, tuttavia, non resistono alle precise deduzioni di parte ricorrente. Ed invero, per un verso, si tratta di giustificazioni (a ben vedere) perplesse ed intimamente contraddittorie, in quanto – in disparte il non chiaro accenno a non meglio specificate situazioni di “non correttezza” del mercato di riferimento – esse avrebbero dovuto comportare, a rigore, e per ragioni di parità di trattamento, un completo ripensamento della politica fino a quel momento adottata dal Ministero con riguardo ai corsi di formazione: e quindi, anziché imporre uno sbarramento per nuove proposte formative aventi lo stesso contenuto e le stesse caratteristiche di quelle già ammesse, una coerente azione amministrativa avrebbe dovuto, semmai, procedere a revocare il riconoscimento per tutti quei corsi ora giudicati non all’altezza degli altri titoli “più significativi”. Questa situazione assume portata dirimente nei confronti dell’odierna ricorrente, la quale, nell’ambito del secondo motivo di gravame, ha riportato un significativo stralcio della relazione tecnica dell’ing. Cimitile (già portata a conoscenza del Ministero) nella quale si evidenzia proprio la sostanziale equiparabilità dei corsi EIRSAF con quelli che avevano già ottenuto il riconoscimento ministeriale: equiparabilità che non è stata contestata, nell’ambito del presente giudizio, da parte della difesa erariale e che, pertanto, può essere posta a fondamento della presente decisione ai sensi dell’art. 64, comma 2, cod. proc. amm. Per altro verso, poi, le giustificazioni di cui al parere del Consiglio

Superiore non sono state riportate nelle premesse nel d.m. n. 374 del 1° giugno 2017 e, soprattutto, non sono mai state comunicate alla società interessata prima dell'adozione dell'atto finale lesivo, nonostante che, pochi mesi addietro, come visto, le fosse stato rappresentato un quadro totalmente diverso della volontà ministeriale: tutto questo aggrava la lesione del legittimo affidamento che, proprio a partire dall'atto satisfattivo del gennaio 2017, poteva dirsi ormai maturato in capo all'impresa ricorrente.

4. Con assorbimento delle rimanenti censure, pertanto, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento del d.m. n. 374, del 1° giugno 2017, nella parte in cui non ha inserito i pacchetti formativi della società ricorrente tra i titoli valutabili di cui alle allegate Tabelle A e B.

Deve essere accolta anche la domanda risarcitoria in quanto il comportamento dell'amministrazione non ha consentito alla società ricorrente di diffondere sul mercato e di commercializzare i propri prodotti formativi, atteso che, fino al momento della scadenza del termine per la presentazione delle domande di aggiornamento delle graduatorie da parte dei candidati (possibili fruitori dei corsi), la frequenza dei relativi corsi risultava non riconoscibile come titolo valutabile. Come riferito in giudizio, da ultimo, con la memoria depositata dalla ricorrente in data 2 febbraio 2018, non smentita dalla controparte, la situazione non è cambiata neanche con il provvedimento cautelare collegiale di questa Sezione, intervenuto a ridosso della scadenza predetta, con colpevole ritardo dell'amministrazione nell'ottemperare al precedente decreto cautelare monocratico che aveva già accolto l'istanza cautelare proprio in considerazione dei tempi ristrettissimi. Il danno che ne è derivato alla ricorrente deve essere liquidato in forma equitativa, non sussistendo elementi certi ed affidabili per effettuare un calcolo preciso del pregiudizio

economico, dovendosi quindi riconoscere un risarcimento pari ad euro 5.000,00 (cinquemila/00).

Le spese di lite vanno compensate, attesa la peculiarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, Sezione terza-*bis*, definitivamente pronunciando,

*a)* accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il d.m. n. 374, del 1° giugno 2017, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nella parte in cui non ha inserito i pacchetti formativi EIRSAF della società ricorrente tra i titoli valutabili di cui alle allegate Tabelle A e B;

*b)* condanna il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, al pagamento della somma di euro 5.000,00 (cinquemila/00), a titolo di risarcimento del danno patito dalla ricorrente;

*c)* compensa le spese del presente giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

Antonino Masaracchia, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Antonino Masaracchia**

**IL PRESIDENTE**  
**Riccardo Savoia**

IL SEGRETARIO

