

Riserve contrattuali e accesso agli atti: il TAR Napoli traccia il discrimine tra documentazione ostensibile e relazioni riservate

di Federica Piscopo

Data di pubblicazione: 25-2-2026

Le relazioni riservate del direttore dei lavori sulle riserve dell'esecutore sono sottratte all'accesso ai sensi dell'art. 35, comma 4, lett. b), n. 2, d.lgs. n. 36/2023, mentre restano ostensibili i provvedimenti del RUP. L'emissione degli stati di avanzamento lavori (SAL), costituendo atto di gestione di un rapporto paritetico nella fase esecutiva del contratto, non integra esercizio di potere autoritativo: la posizione dell'esecutore si qualifica come diritto soggettivo e il silenzio sui SAL non configura silenzio-inadempimento ex art. 117 c.p.a., con conseguente difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Guida alla lettura

La pronuncia in commento affronta due questioni di rilevante interesse teorico e pratico nel panorama della giustizia amministrativa applicata agli appalti pubblici: da un lato, il **perimetro dell'accesso documentale alle relazioni riservate della direzione lavori e ai provvedimenti del RUP in materia di riserve contrattuali**; dall'altro, il delicato tema della **qualificazione giuridica delle posizioni soggettive nella fase di esecuzione del contratto di appalto**, con specifico riferimento all'**emissione degli stati di avanzamento lavori e alle conseguenze processuali che ne derivano in termini di giurisdizione**.

La vicenda trae origine dall'azione promossa da una società esecutrice di lavori pubblici che aveva richiesto l'ostensione di documentazione afferente al rapporto contrattuale con la stazione appaltante, segnatamente le relazioni riservate della direzione lavori trasmesse al Responsabile Unico del Progetto in ordine alle riserve iscritte e i provvedimenti assunti dal medesimo RUP in relazione a tali riserve. Contestualmente, la ricorrente aveva dedotto il silenzio serbato dall'amministrazione comunale in ordine all'istanza volta a ottenere l'emissione degli stati di avanzamento lavori per gli interventi eseguiti nell'ambito di un progetto finanziato con fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il TAR napoletano, con una motivazione che si segnala per chiarezza espositiva e rigore argomentativo, ha accolto parzialmente il ricorso, operando una netta distinzione tra le diverse

domande formulate dall'istante e fornendo una lettura sistematica delle disposizioni normative di riferimento alla luce dei principi giurisprudenziali consolidati.

Con riferimento alla prima questione, il Collegio ha **richiamato l'espressa previsione contenuta nell'art. 35, comma 4, lett. b), n. 2, del decreto legislativo n. 36 del 2023**, norma che **esclude dall'ambito dell'ostensibilità documentale le relazioni riservate del direttore dei lavori concernenti le domande e le riserve del soggetto esecutore del contratto**. La *ratio* di tale previsione si rinviene nell'esigenza di preservare la riservatezza delle valutazioni tecniche e delle considerazioni preliminari formulate dal direttore dei lavori nell'ambito del procedimento di verifica e di esame delle riserve, valutazioni che costituiscono una fase prodromica e strumentale rispetto all'assunzione delle determinazioni definitive da parte del RUP. La tutela della riservatezza di tali documenti risponde all'obiettivo di **garantire la libertà di giudizio del direttore dei lavori, evitando condizionamenti o pressioni che potrebbero derivare dalla conoscibilità anticipata delle proprie valutazioni da parte dell'impresa esecutrice e assicurando, al contempo, la genuinità del contraddittorio che si instaura all'interno dell'amministrazione tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione del rapporto contrattuale**.

Il TAR ha, tuttavia, precisato che **l'esclusione dall'accesso documentale** opera esclusivamente con riguardo alle relazioni riservate della direzione lavori, mentre **non può estendersi ai provvedimenti adottati dal RUP in esito all'istruttoria condotta anche sulla base di tali relazioni**. In questo senso, i Giudici partenopei hanno richiamato la giurisprudenza del Consiglio di Stato che, con la sentenza della V Sezione n. 8745 del 13 ottobre 2022, ha confermato l'orientamento secondo cui **gli atti conclusivi del procedimento amministrativo, anche quando afferenti a profili tecnici e valutativi, devono ritenersi ostensibili all'interessato che vanta una posizione giuridicamente tutelata**. I provvedimenti del RUP in materia di riserve, infatti, si configurano come determinazioni definitive che incidono direttamente sulla sfera giuridica dell'esecutore, producendo effetti giuridici vincolanti in ordine al riconoscimento o al diniego delle pretese economiche avanzate dall'impresa. La conoscibilità di tali atti risponde, pertanto, a un'**esigenza fondamentale di trasparenza dell'azione amministrativa e di tutela del diritto di difesa dell'operatore economico**, il quale deve essere posto in condizione di verificare l'iter logico-giuridico seguito dall'amministrazione e di valutare l'opportunità di esperire eventuali rimedi giurisdizionali avverso le determinazioni assunte.

La seconda questione affrontata dalla pronuncia in esame attiene alla **qualificazione della posizione giuridica vantata dall'esecutore in relazione all'emissione degli stati di avanzamento lavori e alle conseguenze che ne derivano sul piano della giurisdizione**. Il ricorrente aveva, infatti, dedotto il silenzio inadempimento serbato dalla stazione appaltante sull'istanza volta a ottenere l'emissione dei SAL, articolando la domanda secondo il rito previsto dagli artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo. Il Collegio ha ritenuto che tale impostazione processuale fosse viziata da un errore di qualificazione giuridica della pretesa azionata, con conseguente difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul rapporto sostanziale.

L'argomentazione sviluppata dal TAR muove dalla premessa che **l'emissione degli stati di**

avanzamento lavori si colloca nella fase dell'esecuzione del contratto di appalto e costituisce un atto di gestione di un rapporto di natura paritetica, regolato dalle previsioni contenute nel contratto e nel capitolato speciale di appalto. L'emissione dei SAL non rappresenta, quindi, l'esercizio di un potere autoritativo e discrezionale della pubblica amministrazione, ma integra piuttosto l'adempimento di obbligazioni di natura privatistica che trovano la propria fonte nel vincolo contrattuale. A fronte di tale qualificazione, le posizioni giuridiche che si stagliano in capo all'esecutore assumono la consistenza di diritti soggettivi, direttamente attribuiti dal dato normativo e dal contratto, e non necessitano dell'intermediazione di un provvedimento amministrativo per essere acquisite al patrimonio giuridico dell'impresa.

Il TAR ha evidenziato come il rimedio processuale previsto dall'art. 117 c.p.a. per l'impugnazione del silenzio inadempimento presupponga necessariamente la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo sul rapporto sostanziale e, quindi, la ricorrenza di posizioni di interesse legittimo. Tale condizione non ricorre nelle controversie che attengono alla fase di esecuzione del contratto di appalto, ove la pubblica amministrazione agisce *iure privatorum* e non esercita prerogative pubblicistiche. La giurisprudenza amministrativa ha, infatti, chiarito, con la sentenza del Consiglio di Stato, IV Sezione, n. 2569 del 27 marzo 2025, richiamata nella motivazione, che il silenzio inadempimento non può configurarsi in presenza di posizioni giuridiche di diritto soggettivo, atteso che l'oggetto della cognizione del giudice nei procedimenti azionati avverso il silenzio ai sensi dell'art. 117 c.p.a. si identifica esclusivamente con il silenzio che si forma a seguito del mancato esercizio del potere amministrativo nel termine previsto dalla legge per la conclusione del procedimento.

In conclusione, la pronuncia in commento si inserisce in un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato che distingue con rigore la fase di scelta del contraente, governata da regole di diritto pubblico e caratterizzata dall'esercizio di poteri autoritativi della pubblica amministrazione, dalla fase di esecuzione del contratto, nella quale prevalgono i rapporti di natura paritetica e le posizioni di diritto soggettivo. Tale distinzione assume rilevanza non soltanto sul piano sostanziale, ai fini della qualificazione delle posizioni giuridiche soggettive, ma si riflette anche sul piano processuale, determinando la ripartizione della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario.

Pubblicato il 05/01/2026

N. 00065/2026 REG.PROV.COLL.

N. 04268/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4268 del 2025, proposto da
Sc Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avvocato Mario Caliendo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Carbonara di Nola, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Diana, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a. del diniego del 7.8.2025 disposto dal Comune di Carbonara in relazione alla istanza del
5.8.2025 volta ad ottenere visione e copia dei seguenti documenti: copia delle relazioni
riservate della DL ed inviate al RUP in ordine a tutte le riserve iscritte e copia dei
provvedimenti del RUP in ordine alle riserve espresse ed in particolare a tutte le riserve alla
contabilità per le sospensioni illegittime ed opposizione alla perizia di variante approvata dalla
quale non emerge neanche il motivato dissenso

b. – del silenzio diniego in ordine all'emissione dei SAL per i lavori eseguiti dalla ricorrente ed
in particolare i lavori per la REALIZZAZIONE INTERVENTI DI MESSA IN SICUREZZA DEL
TERRITORIO CON OPERE DI MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO TRAMITE
OPERE DI DRENAGGIO URBANO Decreto di assegnazione contributo 19.05.2023 PNRR,
MISSIONE 2, COMPONENTE 4, INVESTIMENTO 2.2 CIG: A0009A88C6 - CUP:
E88H22000790001;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Carbonara di Nola;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2025 il dott. Pierangelo Sorrentino e
uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Agisce la società Sc Costruzioni s.r.l., con il ricorso “complesso” in analisi, ex art. 116 c.p.a., per l'annullamento del diniego del 7.8.2025 disposto dal Comune di Carbonara in relazione all'istanza del 5.8.2025, volta ad ottenere visione e copia delle relazioni riservate della D.L. inviate al Responsabile Unico del Progetto (RUP) in ordine a tutte le riserve iscritte e copia dei provvedimenti del RUP in ordine alle riserve espresse; censura, inoltre, la ricorrente, il silenzio serbato dal comune in ordine all'emissione dei SAL per i lavori dalla medesima eseguiti, in particolare per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza del territorio in epigrafe indicati (di cui al Decreto di assegnazione contributo P.N.R.R. del 19.05.2023).

2. Resiste l'intimato Comune di Carbonara il quale, costituitosi in giudizio, ha chiesto la reiezione del ricorso, deducendone l'infondatezza nella parte in cui ha ad oggetto l'ostensione delle relazioni riservate della D.L., a mente dell'art. 35, comma 4, lett. b), n. 2, d.lgs. n 36/2023 e l'inammissibilità, per difetto di giurisdizione, nella parte in cui ha ad oggetto i S.A.L., trattandosi di documentazione prettamente contrattuale.

3. In prossimità della camera di consiglio del 5/11/2025 la ricorrente ha depositato memoria di replica, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

4. Il ricorso è fondato solo in parte, restando inaccessibili, per espressa previsione di legge, le “relazioni riservate del direttore dei lavori [...] sulle domande e sulle riserve del soggetto esecutore del contratto” (art. 35, comma 4, lett. b), n. 2, d.lgs. n 36/2023), mentre devono ritenersi suscettibili di ostensione, viceversa, i provvedimenti del R.U.P. in ordine alle riserve espresse (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13/10/2022 n. 8745).

4. Si profila, poi, quanto all'inerzia nell'emissione dei S.A.L., il difetto di giurisdizione del G.A. a fronte della natura di diritto soggettivo della posizione giuridica di cui parte ricorrente è titolare.

Alla luce della *causa petendi* – che va identificata, nello specifico, nella contestazione del silenzio inadempimento serbato dall'amministrazione comunale sulla istanza tesa a sollecitare l'emissione dei S.A.L. – il ricorso, *in parte qua*, deve intendersi promosso ex artt. 31 e 117 c.p.a., rito che postula la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in ordine al rapporto sostanziale e, quindi, la ricorrenza di interessi legittimi.

L'emissione del SAL non costituisce, però, l'esercizio di un potere autoritativo e discrezionale della Pubblica Amministrazione a fronte del quale si stagliano posizioni giuridiche aventi consistenza di interesse legittimo, bensì un atto di gestione di un rapporto paritetico di natura privatistica che si colloca nella fase dell'esecuzione contrattuale.

La pretesa si inserisce, nella specie, *in executivis*, nella fase in cui sono portate a esecuzione

le prestazioni del contratto di pubblico appalto; l'emissione dei S.A.L. è regolata, infatti, dalle previsioni contenute nel contratto e nel capitolato speciale di appalto e non è l'esito di un procedimento amministrativo, né corrisponde a un obbligo di provvedere rinvenibile in capo alla P.A.

Il rimedio contro il silenzio serbato dall'amministrazione sull'istanza del privato non è esperibile nel caso in cui il giudice amministrativo, in ordine al rapporto sostanziale, sia privo di giurisdizione, mancando sia la natura di provvedimento amministrativo autoritativo dell'atto, sia la posizione sostanziale d'interesse legittimo da parte del ricorrente; il silenzio inadempimento non può, quindi, configurarsi in presenza di posizioni giuridiche di diritto soggettivo, aventi ad oggetto un'utilità giuridico economica attribuita direttamente dal dato positivo, non necessitante dell'intermediazione amministrativa per la sua acquisizione al patrimonio giuridico individuale della parte ricorrente (si v., da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 27/03/2025, n. 2569).

Il silenzio inadempimento non può configurarsi in presenza di posizioni giuridiche di diritto soggettivo quali sono quelle discendenti dall'intervenuta stipula del contratto di appalto. L'oggetto della cognizione del giudice nel rito dei giudizi azionati avverso il silenzio ai sensi dell'art. 117 c.p.a., infatti, si identifica non con qualsiasi tipo di silenzio della P.A., bensì unicamente con il cd. silenzio - inadempimento, ovvero con quella forma di silenzio non significativo che viene ad esistenza con il maturare del periodo indicato dalla legge per la conclusione del procedimento amministrativo, con la connessa, doverosa conseguenza che il rito del silenzio di cui all'art. 117 c.p.a. non è attivabile nei casi in cui la doglianza dell'interessato non si sostanzia nella censura della mancata emissione di un provvedimento, evento questo che si realizza quando viene chiesto l'accertamento di un fatto o, ancora e più in generale, quando si verte in questioni di carattere paritetico, in cui non opera un potere autoritativo dell'amministrazione.

5. Il ricorso è quindi in parte fondato, relativamente ai provvedimenti del R.U.P. in ordine alle riserve espresse, in parte infondato, relativamente alle relazioni riservate del direttore dei lavori, in parte inammissibile per difetto di giurisdizione, relativamente alla contestazione in ordine alla persistente mancata emissione dei S.A.L.

6. Le spese di giudizio, visti i profili di peculiarità del gravame, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo accoglie, nei sensi e nei limiti indicati in motivazione, in parte lo rigetta e in parte lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Giuseppe Esposito, Consigliere

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario, Estensore