



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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

L'ESTENSORE
Pierangelo Sorrentino

IL PRESIDENTE
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO