

Consorzi di tutela riconosciuti (Consorzio per la DOP Aceto Balsamico Tradizionale di Modena) e attività di imbottigliamento

Cons. Stato, Sez. VI 18 febbraio 2026, n. 1316 - De Felice, pres.; Gallone, est. - Consorzio Tutela Aceto Balsamico Tradizionale di Modena (avv. Albisinni) c. Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste (Avv. gen. Stato).

Produzione, commercio e consumo - Consorzio per la DOP Aceto Balsamico Tradizionale di Modena - Ordine di cessazione dell'attività di imbottigliamento per la DOP Aceto Balsamico Tradizionale di Modena - Consorzi di tutela riconosciuti - Attività di imbottigliamento - Attività commerciale con fini di lucro.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso notificato il 9 giugno 2025 e depositato 16 giugno 2025, il Consorzio Tutela Aceto Balsamico Tradizionale di Modena (in seguito anche solo il "Consorzio") ha impugnato dinanzi al T.A.R. per il Lazio – sede di Roma, chiedendone l'annullamento, il provvedimento del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (d'ora in poi, anche solo il "Ministero" o in acronimo M.A.S.A.F.), prot. 162637 del 9 aprile 2025, intitolato "Comunicazione ai sensi dell'articolo 5 del Decreto Dipartimentale 12 maggio 2010 n. 7422", con il quale è stato intimato al predetto Consorzio di cessare, entro 60 giorni, l'attività di imbottigliamento per la D.O.P. Aceto Balsamico Tradizionale di Modena, sulla base del parere CT 3689/2025 del 20 marzo 2025 espresso dall'Avvocatura dello Stato e di tutta l'ulteriore documentazione amministrativa istruttoria, nonché ogni atto presupposto, e comunque connesso, antecedente e/o consequenziale, ivi inclusi la "nota prot. n. 529483 del 28 settembre 2023" richiamata nel citato provvedimento comunicato il 09.04.2025, nonché il "parere CT 3689725 del 20 marzo u.s." dell'Avvocatura di Stato.

In particolare nel provvedimento impugnato si afferma che:

- "Facendo seguito alla precedente nota prot. n. 529483 del 28 settembre 2023, che si allega alla presente, in considerazione degli approfondimenti svolti dallo Scrivente e delle risultanze espresse dalla Sez. II dell'Avvocatura di Stato, interessata sulla questione relativa all'attività di imbottigliamento svolta da codesto Consorzio per la DOP Aceto Balsamico Tradizionale di Modena, nel parere CT 3689/25 del 20 marzo u.s., si rappresenta quanto segue. I Consorzi di tutela riconosciuti, ai sensi all'articolo 53 della legge 24 aprile 1998 n. 128, come modificato dall'art. 14, comma 15, della legge 21 dicembre 1999, n. 526, a differenza delle società consortili, non possono, in linea di principio, svolgere attività commerciale con fini di lucro essendo soggetti "sui generis" incaricati dal Ministero dell'esercizio di funzioni pubblicistiche";
- "Stante quanto sopra, come già comunicato nella nota 529483, l'attività di imbottigliamento esula dalle funzioni attribuite per legge a codesto Consorzio di tutela e, pertanto, codesto Consorzio di tutela è tenuto a cessare dallo svolgimento di tale attività entro, e non oltre, 60 giorni dal ricevimento della presente";
- "Da ultimo, si comunica che il citato parere espresso dall'Avvocatura di Stato non è divulgabile, riguardando consultazione professionale relativa a potenziali contenziosi ed è sottratto all'accesso da parte di soggetti diversi dal destinatario, ai sensi della legge n. 241/1990 e del D.P.C.M. n. 200/1996".

1.1 A sostegno del ricorso introduttivo sono stati dedotti i seguenti motivi:

- 1) *Violazione di legge, con riferimento all'art. 53 (testo vigente) comma 15, della legge 24 aprile 1998 n. 128, come modificato dalla legge 21 dicembre 1999, n. 526, ed al vigente Regolamento (UE) 2024/1143 sui Prodotti di 8 Qualità DOP e IGP;*
- 2) *Comunque: violazione di legge, con riferimento all'art. 2602 cod. civ.;*
- 3) *Illegittimità del provvedimento per violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza dell'istruttoria. Istanza istruttoria ai sensi dell'art. 65, cod. proc. amm.;*
- 4) *In ogni caso: eccesso di potere e carenza dei presupposti previsti dall'art. 5 del D. Dipartimentale MIPAAF 12 maggio 2010 n. 7422;*
- 5) *In ogni caso: eccesso di potere: mancata considerazione del grave ed ingiustificato danno ai piccoli produttori della DOP Aceto Balsamico Tradizione di Modena.*

2. Il M.A.S.A.F. si è costituito in giudizio chiedendo rigetto del ricorso.

3. Con istanza del 6 giugno 2025 il Consorzio ha chiesto al M.A.S.A.F. l'ostensione del predetto parere dell'Avvocatura dello Stato e di tutta la documentazione istruttoria.

3.1 Il Ministero ha tuttavia respinto la predetta istanza, con la nota del 13 giugno 2025, con la seguente motivazione: "la documentazione richiesta dalla istanza di accesso, è inquadrabile tra i documenti inaccessibili ai sensi dell'art. 24 comma 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'articolo 2, comma 1, lett. a) del Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 26 gennaio 1996, n. 200, essendo il parere, come già comunicato con nota prot. n. 162628 del 9 aprile 2025, reso a seguito



di “consultazione professionale relativa a potenziali conflitti”.

4. Con ricorso ex art. 116, comma 2, c.p.a., notificato in corso di causa in data 10 luglio 2025 e depositato lo stesso giorno, il Consorzio ha chiesto l'accertamento e la declaratoria del proprio diritto all'accesso, ai sensi degli artt. 22 e ss. della l. n. 241 del 1990 e ss.mm., alla documentazione chiesta con la citata istanza del 6 giugno 2025 e la conseguente condanna dell'amministrazione alla ostensione della medesima.

4.1 A sostegno del ricorso sono state articolate le seguenti censure:

1) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 24 comma 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'articolo 2, comma 1, lett. a) del Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 26 gennaio 1996, n. 200. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza dei presupposti;*

2) *Violazione dell'art. 24, co. 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Sussistenza di un'ipotesi di accesso a documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere gli interessi giuridici del Consorzio istante;*

3) *Violazione dell'art. 3, legge n. 241/1990. Violazione dell'art. 24, legge n. 241/1990 e dell'art. 3, d.P.R. n. 184/2006. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza dei presupposti. Inesistenza di una motivazione relativa al diniego di accesso in relazione agli ulteriori approfondimenti istruttori.*

5. L'adito T.A.R., con ordinanza collegiale n. 16885 del 24 settembre 2025, ha respinto l'istanza di accesso proposta in corso di causa osservando che “il parere legale de quo deve essere qualificato alla stregua di un parere legale finalizzato alla difesa del Ministero in un (potenziale) contenzioso” in quanto “il provvedimento del M.A.S.A.F. prot. n. 162637 del 9 aprile 2025, impugnato con il ricorso principale - con il quale è stato intimato al Consorzio ricorrente di cessare entro 60 giorni la propria attività di imbottigliamento riconosciuta - è stato emanato d'ufficio (e non su istanza di parte), successivamente a quanto emerso nell'ambito della riunione del 21 settembre 2023, come indicato nella nota prot. n. 529483 del 28 settembre 2023, per cui appare evidente che l'Amministrazione fosse (verosimilmente) consapevole che la propria decisione avrebbe sicuramente inciso negativamente sull'attività imprenditoriale svolta dal Consorzio ricorrente da tanti anni con inevitabili ricadute imprenditoriali e sarebbe stata poi (con ogni probabilità) oggetto di contestazione in giudizio”.

Il primo giudice ha anche aggiunto che “In assenza di ulteriori elementi - questo Collegio, infatti, ignora il contenuto del parere legale della cui ostensione si chiede - non è possibile attribuire a tale atto una valenza istruttoria, ciò non potendosi desumere neanche dalla motivazione del provvedimento impugnato. In particolare, il predetto parere legale risulta esplicitamente menzionato nella motivazione del provvedimento impugnato per giustificare il proprio diniego (evidentemente) al fine di indirizzare l'Amministrazione in vista di un possibile contenzioso - poi effettivamente insorto con il Consorzio ricorrente - quale conseguenza di quanto emerso nella riunione del 21 settembre 2023; ne consegue, pertanto, che il diniego opposto dall'Amministrazione rispetto all'istanza di accesso del 6 giugno 2025 è legittimo”.

6. Ora con ricorso notificato il 30 ottobre 2025 e depositato lo stesso giorno, il Consorzio ha proposto appello avverso la suddetta ordinanza collegiale n. 16885 del 24 settembre 2025.

6.1 Ha affidato il gravame ai motivi così rubricati:

1) *Erroneità dell'ordinanza collegiale n. 16885/2025 per violazione dell'art. 24 co. 1, legge n. 241/1990 e dell'art. 2, co. 1, lett. a), d.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200. Sull'insussistenza di un'ipotesi di parere reso in relazione a lite in potenza o in atto e sulla natura di atto endoprocedimentale del parere reso dall'Avvocatura dello Stato.*

7. In data 5 novembre 2025 il Ministero si è costituito in giudizio.

7.1 Il 25 gennaio 2026 la difesa erariale ha depositato memorie ex art. 73 c.p.a..

8. In data 30 gennaio 2026 il Consorzio ha depositato memorie in replica.

9. All'udienza in camera di consiglio del 13 febbraio 2026 la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

1. L'appello è infondato.

2. Con l'unico motivo di appello si censura l'ordinanza collegiale impugnata per violazione dell'art. 24 comma 1, l. n. 241 del 1990 e dell'art. 2, comma 1, lett. a), d.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200 atteso che, a differenza di quanto sostenuto dal primo giudice, nel caso di specie il parere di cui si chiede l'ostensione non sarebbe stato reso in relazione ad una lite in potenza o in atto ma avrebbe natura di atto endoprocedimentale.

Si deduce in proposito che:

- in accordo alla giurisprudenza di questo Consiglio sarebbe irrilevante che il procedimento sia stato avviato d'ufficio, al fine di ricondurre il parere dell'Avvocatura dello Stato nell'una o nell'altra categoria atteso che detto elemento non sanerebbe, di per sé, l'attrazione alla categoria dei pareri resi nell'ambito di una lite in potenza o in atto;
- irrilevante sarebbe anche la consapevolezza che il provvedimento finale emanato a seguito del parere sia suscettibile di incidere negativamente nella sfera giuridica del Consorzio;
- il reale discrimine sarebbe invece costituito invece dalla funzione assolta da tale parere;
- non sarebbe possibile rilevare la natura contenziosa del parere erariale *ex post*, in ragione di accadimenti successivi all'espletamento della funzione consultiva (quali l'avvenuta instaurazione di un giudizio);

- le circostanze concrete secondo cui si è svolto il procedimento amministrativo dimostrerebbero che, nel caso di specie, il parere reso dall'Avvocatura dello Stato non sarebbe stato in alcun modo finalizzato a suggerire strategie difensive o future condotte processuali, quanto piuttosto a costituire un apporto istruttorio, sollecitato dal Ministero nell'ambito del procedimento, al fine di assumere la decisione finale di competenza dell'amministrazione attiva.

Con riguardo a tale ultimo aspetto si aggiunge che:

- con provvedimento del 28 settembre 2023 il Ministero ha contestato al Consorzio di tutela lo svolgimento di attività di imbottigliamento della Denominazione di Origine Protetta dell'Aceto Balsamico Tradizionale di Modena ("DOP ABTM") ritenendo che "esuli dalle funzioni attribuite per legge al Consorzio di tutela"; ha quindi contestualmente assegnato al Consorzio il termine di 30 giorni per "fornire eventuali giustificazioni a supporto dell'attività svolta", con avvertenza che "In assenza di riscontro, si invita codesto Consorzio a cessare dallo svolgimento di tale attività entro, e non oltre, il 31 dicembre del corrente anno, pena l'avvio del procedimento sanzionatorio previsto dall'art. 5, comma 2, lett. e) del Decreto dipartimentale in oggetto indicato";

- il Consorzio di tutela, con nota corredata da documentazione ed inviata a mezzo pec in data 20 ottobre 2023 ha fornito elementi volti a dimostrare la piena legittimità dell'attività di imbottigliamento svolta dal Consorzio;

- il Ministero ha preso atto della citata nota del 20 ottobre 2023 del Consorzio, e con successiva pec del 17 novembre 2023 ha pertanto comunicato che "Facendo seguito ai colloqui telefonici intercorsi, si rappresenta che il termine assegnato del 31 dicembre c. a. per la cessazione dell'attività di imbottigliamento è valido in assenza di controdeduzioni da parte del consorzio. Atteso che tali controdeduzioni, invece, sono pervenute e necessitano di un accurato approfondimento istruttorio, qualora all'esito dell'approfondimento stesso il contenuto dispositivo della nota dovesse essere confermato, si provvederà contestualmente ad assegnare un nuovo termine per la cessazione dell'attività di imbottigliamento";

- tale approfondimento istruttorio si è sostanziato nella richiesta di parere all'Avvocatura dello Stato;

- in base alle "risultanze espresse dalla Sez. II dell'Avvocatura di Stato" il Ministero ha assunto la decisione amministrativa di imporre al Consorzio la cessazione dell'attività di imbottigliamento.

2.1 Il motivo non coglie nel segno.

La giurisprudenza amministrativa ha da tempo chiarito che "l'accesso ai pareri legali deve essere negato qualora il parere venga espresso al fine di definire una strategia una volta insorto un determinato contenzioso, ovvero una volta iniziate situazioni potenzialmente idonee a sfociare in un giudizio. Gli stessi pareri devono invece considerarsi soggetti all'accesso allorché abbiano una funzione endoprocedimentale e siano quindi correlati ad un procedimento amministrativo che si conclude con un provvedimento ad essi collegato anche solo in termini sostanziali" (ex multis Cons. Stato. Sez. V, 10 febbraio 2025, n. 1049 e, in precedenza, Consiglio di Stato sez. V, 5 maggio 2016, n. 1761).

Il primo giudice ha fatto corretta applicazione al caso di specie del suddetto orientamento ritenendo che il parere di cui si chiede l'ostensione sia stato sì richiesto e reso dall'Avvocatura nell'ambito di un procedimento ma allorquando si era già a venuta a creare una situazione destinata a sfociare, secondo l'*id quod plerumque accidit*, in un contenzioso (con conseguente integrazione della causa di esclusione dell'accesso di cui all'art. 2, co. 1, lett. a), d.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200 relativa ai "pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza").

Ciò emerge con nettezza se si pone mente al concreto svolgimento della seriazione procedimentale. E infatti non si può obliterare che nella vicenda in esame il procedimento si è aperto con la nota del 28 settembre 2023 con cui il Ministero ha contestato al Consorzio di tutela lo svolgimento di attività di imbottigliamento della DOP ed ha assegnato al Consorzio medesimo il termine di 30 giorni per "fornire eventuali giustificazioni a supporto dell'attività svolta" con espresso avviso che "In assenza di riscontro, si invita codesto Consorzio a cessare dallo svolgimento di tale attività".

Il Consorzio vi ha dato riscontro con nota inviata a mezzo PEC in data 20 ottobre 2023 fornendo elementi volti a dimostrare la piena legittimità dell'attività di imbottigliamento svolta dal Consorzio (e quindi, in buona sostanza, a contestare la prospettazione iniziale del Ministero).

Ne discende che, nel momento in cui è stato richiesto il rilascio del parere (peraltro facoltativo e non imposto da alcuna norma speciale di legge), già si profilava in maniera concreta l'insorgenza di una controversia (come poi del resto effettivamente accaduto con l'impugnazione del provvedimento finale del Ministero da parte del Consorzio).

Di ciò si può trarre conferma dalla circostanza che questo Consiglio, investito di analoga richiesta di parere da parte del Ministero sulla vicenda che occupa, ha dichiarato la stessa inammissibile rilevando che "il quesito è dall'Amministrazione infatti formulato con riguardo a procedimento sanzionatorio già avviato ed è correlata a contenziosi quanto meno potenziali" (Cons. Stato, sez. I, parere n. 20/2025).

2.2 In siffatto inequivoco quadro a nulla vale obiettare che il Ministero abbia, da par suo, qualificato, nella nota interlocutoria del 20 ottobre 2023, come "approfondimento istruttorio" la richiesta di parere all'Avvocatura dello Stato.

Trattasi, infatti, di dato meramente formale che si scontra ed appare superato dalla evidente connessione del rilascio del parere medesimo con il profilarsi di un contenzioso.

3. Per le ragioni esposte, l'appello è infondato e va respinto.

4. Sussistono nondimeno, anche in ragione della posizione subiettiva di parte appellante, giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

(Omissis)

