

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2913

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GUSMEROLI, MOLINARI, CAVANDOLI, CARLONI, ANDREUZZA, BARABOTTI, BRUZZONE, DI MATTINA, TOCCALINI, BILLI, CECCHETTI

Disposizioni in materia di produzione e commercio del pane e di impiego della denominazione di « pane fresco » nonché istituzione della Festa del pane

Presentata il 30 aprile 2026

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il pane è un elemento essenziale per l'alimentazione e rappresenta un alimento cardine della dieta mediterranea. L'Italia vanta una varietà straordinaria di pane che riflette la sua biodiversità culturale e agricola. Si stima che vengano prodotti circa 250 tipi di pane tradizionali, che diventano oltre 1.000 varianti se si considerano le diverse forme, pezzature e tecniche di panificazione locali. Nonostante questa varietà, il consumo di pane in Italia è in calo, dai circa 1,1 chilogrammi a testa al giorno nel 1861 ai soli 80-100 grammi attuali. Tuttavia, cresce l'interesse per i grani antichi e le farine meno raffinate che fortemente caratterizzano il prodotto per storia, territorialità e qualità.

La presente proposta di legge ha la finalità di restituire competitività al comparto della panificazione artigianale italiana, di estrema importanza per l'economia del Paese.

Nel nostro Paese il settore della panificazione conta oltre 20.000 imprese artigiane, spesso a conduzione familiare, e circa 100.000 addetti, distinguendo tra la produzione (fornai e panificatori) e la vendita. I panifici locali costituiscono un presidio economico e occupazionale fondamentale soprattutto nelle piccole realtà locali. In Italia il settore della panificazione, comprensivo del pane e dei prodotti da forno, ha generato nel 2024 un fatturato complessivo di circa 13 miliardi di euro e il pane contribuisce per circa

8,4 miliardi di euro al valore totale della produzione. Nel 2025 sono state prodotte oltre 1,3 milioni di tonnellate di pane. Il pane fresco artigianale copre l'85 per cento dei consumi totali, indicando che la maggioranza dei consumatori preferisce il prodotto di panificio locale.

La difficile situazione in cui operano gli addetti del settore della panificazione italiana è dovuta anche alla mancanza di un quadro normativo di riferimento che permetta ai consumatori di distinguere il vero « pane fresco » dai tanti prodotti che vengono oggi offerti loro e che non hanno tale qualifica perché non hanno né la qualità né le caratteristiche necessarie.

Il settore della panificazione è stato liberalizzato con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. Per permettere ai consumatori di informarsi in maniera consapevole sulla qualità del pane in commercio, l'articolo 4, comma 2-ter, del citato decreto, aveva previsto l'emanazione di un decreto del Ministro dello sviluppo economico volto a disciplinare la denominazione di « panificio », « pane fresco » e « pane conservato », a tutela della corretta informazione dei consumatori e della valorizzazione del pane fresco italiano. A tutt'oggi tale disposizione non è stata ancora attuata e il vuoto legislativo esistente non solo rischia di compromettere la qualità del prodotto, ma danneggia anche tutte quelle imprese italiane che quotidianamente lo realizzano e che stanno perdendo competitività sul mercato perché schiacciate dal peso dei costi e aggredite da forme di concorrenza sleale.

La presente proposta di legge disciplina l'impiego della denominazione di « pane fresco », distinguendo tale prodotto da altri tipi di pane, come quello confezionato e presurgelato e consentendo ai consumatori di riconoscere con chiarezza quando il pane proposto per la vendita è fresco, cioè fatto secondo un processo di produzione continuo e privo di interruzioni finalizzate al congelamento, e quando invece non lo è. Oggi, infatti, sul mercato esiste una grande offerta di pane ed è

diventato difficile per i consumatori poter distinguere, in assenza di specifiche indicazioni, il prodotto fresco da quello surgelato. Appare quindi necessario fornire ai consumatori gli strumenti per riconoscere la freschezza dei prodotti acquistati, tenuto conto soprattutto che il 25 per cento dei panini confezionati messi in vendita nei supermercati e presenti nelle mense e nelle tavole calde, non è veramente fresco e, in molti casi, non è neppure prodotto in Italia.

Il tema affrontato dalla presente proposta di legge è stato affrontato nelle precedenti legislature, sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica, senza giungere all'approvazione definitiva di un testo.

La presente proposta di legge si compone di sei articoli. L'articolo 1, in particolare, disciplina l'impiego della denominazione di « pane fresco » che è riservata, in via esclusiva, al pane cotto e venduto nell'arco della giornata con un procedimento produttivo unico e continuo, privo di interruzioni e di qualsiasi trattamento finalizzato al congelamento, alla surgelazione o alla conservazione prolungata. L'articolo 2 prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 euro a 30.000 euro per la violazione delle disposizioni della legge, che, in caso di reiterazione, è innalzata fino a due terzi.

L'articolo 3 prevede l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento, derivato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa agli articoli 34 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di divieto di restrizioni quantitative all'importazione nel mercato interno dell'Unione, che si applica alle merci non oggetto di armonizzazione da parte dell'Unione europea.

L'articolo 4 prevede l'istituzione della « Festa del pane » quale momento per celebrare l'importanza di tale alimento nella cultura e nella tradizione italiana. In occasione di questa festa le scuole possono promuovere iniziative volte alla valorizzazione del pane fresco italiano,

quale frutto del lavoro e delle tradizioni dei territori e patrimonio culturale nazionale da tutelare. La ricorrenza cade la prima domenica di maggio di ogni anno.

L'articolo 5 disciplina l'adeguamento della normativa regionale e introduce la clausola di salvaguardia.

L'articolo 6 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Il nostro Paese non può assolutamente perdere questo importante settore produttivo e pertanto gli interventi di sostegno al comparto dovrebbero rappresentare una priorità.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

*(Impiego della denominazione
di « pane fresco »)*

1. Al fine di assicurare ai consumatori il pieno accesso alle informazioni in materia di produzione e commercio del pane, la denominazione di « pane fresco » è riservata in via esclusiva al pane avente le seguenti caratteristiche:

a) messa in vendita al consumatore nel giorno stesso in cui è stato completato il processo produttivo ovvero, tenendo conto delle tipologie di pane esistenti a livello territoriale, entro quarantotto ore dal completamento del medesimo processo;

b) preparazione secondo un processo di produzione continuo, privo di interruzioni finalizzate a trattamenti di surgelazione, congelamento o conservazione prolungata di materie prime e di prodotti intermedi di panificazione fino al completamento della cottura;

c) utilizzo di impasti che non hanno subito processi di surgelazione, congelamento o altri trattamenti finalizzati alla conservazione prolungata dell'impasto e comportanti l'interruzione del processo produttivo.

2. È fatto divieto di utilizzare la denominazione di « pane fresco »:

a) per il pane destinato a essere posto in vendita anche successivamente ai termini indicati dal comma 1, lettera *a)*, indipendentemente dalle modalità di conservazione adottate;

b) per il pane posto in vendita dopo il completamento della cottura di pane precotto, comunque conservato;

c) per il pane ottenuto dalla cottura di prodotti intermedi di panificazione, comunque conservati.

3. Nella produzione del pane fresco è ammesso l'impiego di tecniche di lavorazione finalizzate al solo rallentamento del processo di lievitazione.

4. La denominazione di « pane fresco » apposta sull'etichetta deve essere chiaramente visibile e leggibile e deve presentare una forma chiara e comprensibile, comunque tale da evitare confusioni o erranee interpretazioni da parte del consumatore.

Art. 2.

(Sanzioni)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque viola gli obblighi di cui all'articolo 1 è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 euro a 30.000 euro. In caso di reiterazione, la sanzione amministrativa pecuniaria di cui al primo periodo è aumentata fino a due terzi ed è disposta la sospensione dell'attività per un periodo da tre mesi a un anno.

Art. 3.

(Mutuo riconoscimento)

1. Ferma restando l'applicazione del regolamento (UE) 2019/515 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro, i prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in Turchia, o provenienti dalle Parti contraenti dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) e in esse legalmente commercializzati, sono considerati compatibili con le disposizioni della presente legge.

Art. 4.

(Festa del pane)

1. È istituita la « Festa del pane » quale momento per celebrare l'importanza di tale alimento nella cultura italiana e nella tradizione italiana.

2. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, i comuni e le scuole di ogni ordine e grado, in occasione della festa di cui al comma 1, possono promuovere, nell'ambito della loro autonomia e delle rispettive competenze, iniziative di valorizzazione del pane quale frutto del lavoro e delle tradizioni dei territori e patrimonio culturale nazionale da tutelare.

3. La festa di cui al comma 1 ricorre la prima domenica di maggio di ogni anno e non determina gli effetti civili di cui alla legge 27 maggio 1949, n. 260.

Art. 5.

(Adeguamento della normativa regionale e clausola di salvaguardia)

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni adeguano la propria legislazione ai principi in essa contenuti.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 6.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PAGINA BIANCA



19PDL0194860