Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane A.C. 2908

Dossier n° 308 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
6 ottobre 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2908
Titolo:	Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	18
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

La proposta di legge A.C. 2908, approvata con modifiche dal Senato e recante **disposizioni in materia di produzione e vendita del pane**, è stata trasmessa alla Camera in data 28 aprile 2026 e assegnata alla XIII Commissione il 6 maggio 2026, la quale ne ha avviato l'esame in sede referente il 20 maggio scorso. A tale provvedimento è stata abbinata d'ufficio, in quanto vertente su identica materia, la proposta di legge A.C. 2913, recante disposizioni in materia di produzione e commercio del pane e di impiego della denominazione di "pane fresco" nonché istituzione della Festa del pane. Nella seduta del 27 maggio 2026, la Commissione ha adottato la proposta di legge A.C 2908, approvata dal Senato, come testo base per il prosieguo dell'esame in sede referente.

Il provvedimento si compone di **18 articoli**.

L'**articolo 1** descrive la **finalità** della proposta di legge in esame. La stessa viene ricollegata alla necessità di **garantire il diritto ad una corretta informazione in favore del consumatore**, valorizzando in particolare il pane fresco italiano. Per tale scopo sono introdotte le disposizioni che seguono, relative alla produzione e alla vendita del pane. Si fa riferimento, nello specifico, al pane fresco italiano che, quale frutto del lavoro e dell'insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni, viene considerato patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare sotto l'aspetto della sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale.

L'**articolo 2** reca le **definizioni** di alcune tipologie di pane.

L'**articolo 3** disciplina le **denominazioni da attribuire a determinate tipologie di pane** conformemente alle farine utilizzate nella sua produzione.

L'**articolo 4** prevede che, in aggiunta agli ingredienti previsti dal comma 1 dell'articolo 2, per produrre il pane sia consentito l'utilizzo delle seguenti sostanze:

- farine di cereali maltati;
- estratti di malto;
- alfa e beta amilasi, nonché altri enzimi naturalmente presenti negli sfarinati utilizzati;
- paste acide essiccate, liquide e in pasta, purché prodotte esclusivamente con gli ingredienti previsti dall'articolo 2;
- farine pregelatinizzate di frumento;
- glutine;
- amidi alimentari;
- zuccheri.

L'**articolo 5** definisce il "**grissino**" come il pane a forma di bastoncino, ottenuto dalla cottura di una pasta lievitata, preparata con gli sfarinati di frumento utilizzabili nella panificazione, acqua e lievito, con o senza sale alimentare. È consentita l'aggiunta di altri ingredienti quali spezie, erbe aromatiche e semi.

L'**articolo 6** prevede che l'impasto, che sia o meno preformato o lievitato, destinato alla conservazione prolungata e alla successiva cottura per l'ottenimento del prodotto finale pane, venga definito "**prodotto intermedio di panificazione**". Nella stessa denominazione rientra l'impasto sottoposto a congelamento, surgelazione o ad altri metodi di conservazione che mantiene inalterate le caratteristiche del prodotto intermedio per un lasso di tempo prolungato determinando l'interruzione del ciclo produttivo.

L'**articolo 7** stabilisce che, ferme restando le norme vigenti in materia, per il pane non preimballato, come disciplinato dall'articolo 44 del Regolamento (UE) 1169/2011, si applicano le disposizioni dell'allegato VI, parte A, punto 1 dello stesso.

Si ricorda che il citato articolo 44, rubricato "Disposizioni nazionali per gli alimenti non preimballati", al paragrafo 1, prevede che - ove gli alimenti siano offerti in vendita al consumatore finale o alla collettività senza preimballaggio, siano imballati sui luoghi di vendita su richiesta del consumatore oppure preimballati per la vendita diretta - è obbligatoria la fornitura delle indicazioni relative a qualsiasi ingrediente o coadiuvante tecnologico presente nell'allegato II del regolamento europeo o derivato da una sostanza o da un prodotto che provochi allergie o intolleranze, usato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata (lettera a). La disposizione normativa stabilisce che non è obbligatoria la fornitura di altre indicazioni di cui agli articoli 9 e 10 del regolamento, a meno che gli Stati membri adottino disposizioni nazionali che richiedono la fornitura, parziale o totale, di tali indicazioni o loro elementi (lettera b). Il paragrafo 2 permette agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali concernenti i mezzi con i quali le indicazioni o loro elementi, specificati al paragrafo 1, devono essere resi disponibili e, eventualmente, la loro forma di espressione e presentazione. Il paragrafo 3 precisa che gli Stati membri sono tenuti a comunicare immediatamente alla Commissione il testo delle disposizioni di cui al paragrafo 1, lettera b), e al paragrafo 2. Il citato allegato VI, parte A, dello stesso Regolamento al punto 1 è concernente le indicazioni obbligatorie che devono accompagnare la denominazione dell'alimento. Lo stesso prevede che la denominazione dell'alimento comprenda o sia accompagnata da un'indicazione dello stato fisico nel quale si trova il prodotto o dello specifico trattamento che esso ha subito (ad esempio «in polvere», «ricongelato», «liofilizzato», «surgelato», «concentrato», «affumicato»), nel caso in cui l'omissione di tale informazione potrebbe indurre in errore l'acquirente". Ciò premesso, tali indicazioni devono essere riservate anche al pane non preimballato. Nel caso di alimenti che sono stati congelati prima della vendita e sono venduti decongelati, la denominazione dell'alimento è accompagnata dalla designazione «decongelato», ad eccezione degli ingredienti presenti nel prodotto finale.

L'**articolo 8** definisce i **prodotti per la lievitazione utilizzabili nella panificazione**.

L'**articolo 9** stabilisce che è **consentito l'impiego di pasta madre essiccata** purché derivi da pasta madre, come definita all'articolo 8, comma 5, e successivamente sottoposta a trattamento di essiccazione. Ai fini del processo di lievitazione, la pasta madre essiccata è integrata con il lievito

L'**articolo 10** prevede che tutte le tipologie di pane presenti negli elenchi regionali e in quello nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali e ottenute nel rispetto dell'articolo 2, comma 2, lettera *a*), possono essere denominate "**pane fresco tradizionale**", compatibilmente con la normativa europea in materia.

L'**articolo 11** disciplina l'**attività di vendita del pane**.

L'**articolo 12** prevede che sono ritenuti compatibili con le disposizioni della presente proposta di legge i prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea, in Turchia, o provenienti e legalmente commercializzati dalle Parti stipulanti l'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE). Si precisa che rimane applicabile il regolamento (UE) n. 2019/515, relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro.

L'**articolo 13** chiarisce che il pane fatto con materie prime di origine italiana e interamente realizzato in Italia può avvalersi dell'indicazione "***made in Italy* 100 per cento**" ai sensi dell'articolo 16 del decreto legge n. 135del 2009.

L'**articolo 14** istituisce la "**Festa del pane**", allo scopo di valorizzare il ruolo culturale e tradizionale in Italia di questo alimento. In tale occasione, enti territoriali e scuole di ogni ordine e grado possono, nell'ambito della loro autonomia e rispettive competenze, promuovere iniziative di valorizzazione per favorire la conoscenza e la valorizzazione del pane, considerato espressione del lavoro e delle tradizioni locali, nonché parte del patrimonio culturale nazionale. La ricorrenza cade la prima domenica di maggio di ogni anno e non determina gli effetti civili di cui alla legge n. 260 del 1949. Pertanto, essa non comporta l'imbandieramento dei pubblici uffici, così come la sospensione o la riduzione dell'orario lavorativo e scolastico.

L'**articolo 15** prevede che le **regioni debbano adeguare la propria legislazione** per renderla coerente con i princìpi stabiliti dalla nuova normativa nazionale. Tale adeguamento deve avvenire entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente proposta di legge. Viene, inoltre, precisato che le disposizioni della

proposta medesima si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto delle loro specifiche competenze costituzionalmente previste e dei relativi statuti.

L'**articolo 16** dispone l'**abrogazione di diverse norme previgenti** e introduce modifiche puntuali ad altre disposizioni legislative, con l'obiettivo di coordinare l'ordinamento con la proposta di legge in esame ed eliminare eventuali incongruenze o duplicazioni.

L'**articolo 17** reca la **clausola di entrata in vigore**.

L'**articolo 18** reca la **clausola di invarianza finanziaria**.

Relazioni allegate o richieste

Il provvedimento in esame, nel testo presentato al Senato, risulta corredato della relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alle materie "**alimentazione**" e "**tutela della salute**", ascritte alla potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. azionale.

La proposta di legge in esame reca una disciplina di carattere generale per la produzione e vendita del pane, con la finalità di garantire il diritto all'informazione dei consumatori e valorizzare il pane fresco italiano, ai cui principi le regioni adeguano la propria legislazione, ai sensi dell'articolo 15, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore.

La materia alimentazione è stata oggetto di sentenze della Corte costituzionale solo in casi sporadici e per lo più in connessione con altre materie, tra le quali la "tutela della salute". La legge costituzionale n. 3 del 2001 di modifica del Titolo V ha ridisegnato il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni, ponendo l'"alimentazione" nell'ambito delle materie oggetto di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni. Ne consegue che spetta allo Stato emanare la disciplina di principio mentre alle Regioni è attribuita la competenza a adottare la disciplina di dettaglio nei limiti dei principi stabiliti con legge statale. Giova, tuttavia, ricordare che, a seguito dell'attribuzione all'Unione europea della competenza concorrente in materia di industria alimentare, agricoltura e pesca, la disciplina europea ha demandato alle amministrazioni nazionali l'esercizio di compiti di controllo e sanzionatori previsti dalla normativa in materia, al fine di assicurare il rispetto di obblighi quali quelli di etichettatura, pubblicità e rintracciabilità.

Per alcuni profili - connessi alla finalità di garantire il diritto all'informazione ai consumatori – vengono, altresì, in rilievo le materie "**tutela della concorrenza**" e "**ordinamento civile**", di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione.

Relativamente alla denominazione di prodotti della viticoltura, la Corte costituzionale (in particolare nella sentenza n. 368 del 2009) ha rilevato come le norme in questione incidano su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza; sicché l'interferenza della norma in una molteplicità di materie viene composta facendo ricorso al criterio della prevalenza (tra le molte, sentenze n. 165/2007; n. 422 e n. 81/2006), applicabile nella specie, risultando evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a materie diverse dall'agricoltura, precisamente, la "tutela della concorrenza", e "l'ordinamento civile"; nell'ambito di quest'ultima materia (sentenza 329/2006), sono in particolare compresi gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale.

Il provvedimento incide, infine, con riferimento a talune specifiche disposizioni, sulle materie "**sistema tributario e contabile dello Stato**" (articolo 16, commi 3 e 4), "**determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**" (articolo 11, comma 2), "**tutela dei beni culturali**" (articolo 1, comma 2), attribuite nella potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e), m*), *s*), della Costituzione, nonché sulle materie "**valorizzazione dei beni culturali e promozione di attività culturali**", "**istruzione**" (articoli 1, comma 2, e 14) e "**commercio con l'estero**" (articolo 13), riconducibili alla potestà legislativa concorrente Stato-regioni ai sensi del terzo comma dell'articolo 117.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 164 del 2012, ha affermato che "a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che [...] il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta".
Si segnala, inoltre, che, nel precisare la portata delle nozioni di "tutela" e di "valorizzazione" dei beni culturali, con la sentenza n. 138 del 2020 la Corte costituzionale ha affermato che la tutela ricomprende la regolazione e l'amministrazione giuridica dei beni culturali (nel caso di specie il pane fresco italiano, definito, all'articolo 1, comma 2, quale patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica,

produttiva, ambientale e culturale) e l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi; la valorizzazione, invece, viene definita come il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili.
Si rappresenta, infine, che, con riguardo alla materia della valorizzazione dei beni culturali e della promozione di attività culturali, la Corte costituzionale – sin dalle sentenze n. 478 del 2002 e n. 307 del 2004 – ha ribadito un orientamento già delineato precedentemente alla riforma costituzionale del 2001, secondo il quale lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale, "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni, (articolo 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze fra Stato e Regioni". Le iniziative celebrative previste dall'articolo 14, comma 1, non sembrano tuttavia richiedere forme di raccordo fra Stato e regioni, in quanto – al di là della dimensione nazionale – hanno carattere facoltizzante e non comprimono, comunque, l'autonoma potestà degli enti territoriali e locali di organizzare attività e iniziative in materia.

Cost308	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	CD_agricoltura

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.