



Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane

A.C. 3265-A

Dossier n° 382/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
4 dicembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

| | |
|-------------------|--|
| A.C. | 3265-A |
| Titolo: | Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane |
| Iniziativa: | Parlamentare |
| Primo firmatario: | on. Romanini |

Contenuto

Il provvedimento intende meglio garantire diritto all'informazione dei consumatori, valorizzando con apposite norme il pane fresco (art. 1, comma 1); il pane fresco italiano è definito patrimonio culturale nazionale (comma 2).

All'**articolo 2** viene data la definizione di **pane**: questo è il prodotto ottenuto dalla **cottura totale o parziale** di una pasta convenientemente lievitata, preparata con sfarinati di grano o di altri cereali, acqua e lievito, con o senza aggiunta di cloruro di sodio o sale comune, spezie o erbe aromatiche (*comma 1*).

Vi è poi l'indicazione delle seguenti possibili integrazioni di **denominazioni aggiuntive** (*comma 2*):

- **pane fresco**, riservata esclusivamente al pane preparato secondo un **processo di produzione continuo**, privo di interruzioni finalizzate al congelamento, alla surgelazione di impasti, e ad altri trattamenti con effetto conservante, ad eccezione delle tecniche mirate al solo rallentamento del processo di lievitazione senza additivi conservanti (la norma definisce per processo di produzione continuo quello per il quale non intercorre un intervallo di tempo superiore a 72 ore dall'inizio della lavorazione fino al momento della messa in vendita del prodotto);
- **pane di pasta madre**, riservata al pane prodotto mediante l'utilizzo esclusivo, ai fini della fermentazione dell'impasto, di pasta madre e senza ulteriori aggiunte di altri agenti lievitanti (si specifica che anche il pane fresco può essere denominato pane fresco di pasta madre);
- **pane con pasta madre**, riservata al pane prodotto mediante l'utilizzo contestuale del lievito, in proporzioni variabili tra loro (la disposizione prevede che anche il pane fresco può essere denominato pane fresco con pasta madre).

Viene previsto il **divieto** di utilizzare la denominazione di **pane fresco** (*comma 3*):

- per il pane destinato ad essere **posto in vendita oltre le 24 ore** successive al momento in cui è stato completato il processo produttivo, indipendentemente dalle modalità di conservazione adottate;
- per il pane posto in vendita successivamente al completamento della cottura di **pane parzialmente cotto**, comunque conservato;
- per il pane ottenuto dalla cottura di **prodotti intermedi di panificazione**, comunque conservati.

E' previsto, altresì, il **divieto** di utilizzare denominazioni quali **pane di giornata** e **pane appena sfornato** e **pane caldo** nonché di qualsiasi altra denominazione che possa indurre in **inganno il consumatore** (*comma 4*)

In caso di **pane ottenuto da una cottura parziale** destinato al consumatore finale (*comma 5*), viene prescritto che:

- deve essere contenuto in **imballaggi** singolarmente **preconfezionati** recanti in etichetta le indicazioni previste dalle disposizioni vigenti;
- deve usare la denominazione evidente di pane completata dalla dicitura "**parzialmente cotto**" o altra equivalente;
- deve recare l'avvertenza che il prodotto deve essere consumato **previa ulteriore cottura** e l'indicazione delle relative modalità della stessa.

In caso di **prodotto surgelato**, l'etichetta deve riportare le indicazioni previste dalla normativa vigente in materia di prodotti alimentari surgelati, nonché la dicitura "surgelato" (*comma 6*).

In tema di **sanzioni, salvo che il fatto costituisca reato**, per la violazione degli obblighi si dispone:

- il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di una somma da 500,00 a 3.000 euro
- in caso di particolare gravità o recidiva, la **sospensione dell'attività** per un periodo non superiore a venti giorni (*comma 7*).

I prodotti ottenuti dalla cottura di impasti **preparati con farine alimentari**, anche se miscelati con sfarinati di grano, devono essere posti in vendita con l'aggiunta alla denominazione di pane della **specificazione del vegetale** da cui proviene la farina impiegata (*comma 8*).

Qualora nella produzione di pane siano utilizzati altri ingredienti, oltre agli sfarinati di grano o di cereali, la menzione dell'ingrediente utilizzato deve essere completata dalla menzione dell'ingrediente utilizzato, e, nel caso di più ingredienti, di quello o di quelli caratterizzanti (*comma 9*).

L'**articolo 3** contiene la definizione di **prodotto intermedio di panificazione** come l'impasto, preformato o no, lievitato o no, destinato alla conservazione prolungata e alla successiva cottura per l'ottenimento del prodotto finale pane. E' considerato tale l'impasto congelato, surgelato o conservato con metodi che mantengono inalterate le caratteristiche del prodotto intermedio per prolungati periodi di tempo, determinando un'effettiva interruzione del ciclo produttivo (*comma 1*). Si impone l'obbligo per un'impresa che provveda alla lievitazione e alla cottura ovvero alla sola cottura di un prodotto intermedio di panificazione, di commercializzare il pane così ottenuto in **scaffali distinti e separati** dal pane fresco, recanti sia le indicazioni previste dalle norme in materia di etichettatura che la dicitura «pane ottenuto da cottura di impasti», seguita dall'indicazione del metodo di conservazione utilizzato (*comma 2*). Analoghi obblighi sono ripetuti all'articolo 6, comma 4.

L'**articolo 4** prevede che il pane sottoposto a trattamenti che ne aumentano la durabilità è posto in vendita con una dicitura aggiuntiva che ne evidenzia il metodo di conservazione e di consumo (*comma 1*). Al momento della vendita tale tipologia di pane deve essere esposta in scomparti riservati (*comma 2*).

Sui **lieviti utilizzabili nella panificazione**, l'**articolo 5** definisce il **lievito** come l'organismo unicellulare, tassonomicamente appartenente, ma non limitante, alla specie *Saccharomyces cerevisiae*, avente la capacità di convertire gli zuccheri derivanti dalla degradazione dell'amido in alcool e in anidride carbonica, assicurando la formazione della pasta convenientemente lievitata. La norma **impone che la produzione di lievito deve essere ottenuta da microrganismi presenti in natura, appartenenti, ma non limitanti, alla specie Saccharomyces cerevisia**, coltivati su substrati provenienti da prodotti di origine agricola (*comma 1*).

La disposizione contiene poi alcune prescrizioni:

- il **lievito impiegabile nella panificazione** (lievito fresco o lievito compresso) deve essere costituito da cellule in massima parte viventi con adeguato potere fermentativo, con umidità non superiore al 75 per cento e con ceneri non superiori all'8 per cento riferito alla sostanza secca;
- la **crema di lievito** (lievito liquido) impiegabile nella panificazione deve essere costituita da cellule in massima parte viventi con adeguato potere fermentativo, con umidità non superiore all'83 per cento e con ceneri non superiori all'8 per cento riferito alla sostanza secca;
- il **lievito secco impiegabile nella panificazione** deve essere costituito da cellule in massima parte viventi, con adeguato potere fermentativo, con umidità non superiore all'8 per cento e con ceneri non superiori all'8 per cento riferito alla sostanza secca e può esistere sia nella forma attiva, da reidratare nell'acqua prima dell'uso, o istantanea, da aggiungere direttamente all'impasto (*commi 2, 3 e 4*).

E' considerata **pasta madre** quell'impasto ottenuto esclusivamente con farina e con acqua, sottoposto a una lunga fermentazione naturale acidificante utilizzando la tecnica dei successivi rinfreschi al fine di consentire la lievitazione dell'impasto. La norma, inoltre, prescrive che la **fermentazione** deve avvenire esclusivamente a opera di microrganismi endogeni della farina o di origine ambientale, mentre si ammette l'utilizzo di **culture di avviamento costituite da batteri lattici**, senza materiale di supporto ed esenti da contaminanti (*comma 5*).

L'**articolo 6** consente l'utilizzazione delle **paste acide** essiccate purché prodotte esclusivamente con gli ingredienti previsti dall'articolo 2, comma 1. Oltre alla versione essiccata, possono essere utilizzate le **paste acide liquide** e le **paste acide in pasta**, purché rispondenti alle stesse prescrizioni. Le paste acide essiccate sono descritte al **comma 2** come **non dotate di adeguato potere fermentativo** e, ai fini della denominazione di pane (cfr. l'articolo 2, comma 1), devono essere integrate con il lievito, visto che la loro funzione primaria è l'apporto di acidità e di componenti aromatici caratteristici della lievitazione condotta con pasta madre.

L'**articolo 7** contiene la definizione di **panificio** e norme sulle modalità di vendita.

Il **panificio viene definito** come l'impianto di produzione del pane, degli impasti da pane e dei prodotti da forno assimilati, dolci e salati, che svolge l'intero ciclo di produzione a partire dalla lavorazione delle materie prime sino alla cottura finale (*comma 1*).

Secondo quanto prescrive il comma 2 l'avvio di un **nuovo panificio** e il **trasferimento** o la trasformazione

di panifici esistenti sono subordinati alla segnalazione certificata di inizio attività (**SCIA**).

La norma in esame riconosce al **titolare del panificio** la **facoltà di** vendere allo stato sfuso i prodotti di propria produzione per il consumo immediato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie (*comma 3*).

Per la **vendita**, il **pane fresco** deve essere posto in **scaffali distinti e separati** rispetto al pane ottenuto dal **prodotto intermedio di panificazione** e al pane ottenuto mediante **completamento di cottura di pane parzialmente cotto, surgelato o non, previo confezionamento ed etichettatura** riportanti le indicazioni previste dalla normativa vigente in materia di prodotti alimentari e con le necessarie indicazioni per informare il consumatore sulla natura del prodotto (*comma 5*).

L'**articolo 8** prevede che la denominazione di **forno di qualità** è riservata esclusivamente al panificio che produce e commercializza **pane fresco**.

La figura del **responsabile dell'attività produttiva** viene disciplinata all'**articolo 9**: è identificato nel titolare dell'impresa o in un suo collaboratore familiare, socio o lavoratore dipendente dell'impresa di panificazione designato dal legale rappresentante dell'impresa all'atto della presentazione della SCIA (*comma 1*). A tale figura viene affidato il compito di assicurare l'utilizzo di materie prime in conformità alle norme vigenti, l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e la qualità del prodotto finito (*comma 2*).

La figura del responsabile dell'attività produttiva deve essere individuata per ogni panificio e per ogni unità locale di un impianto di produzione presso il quale è installato un laboratorio di panificazione (*comma 3*); tale figura gode di completa autonomia nella propria attività relativamente alla gestione, all'organizzazione e all'attuazione della produzione (**comma 6**).

In tema di formazione, il responsabile è tenuto a frequentare un **corso di formazione professionale**, accreditato dalla regione o della provincia autonoma competente per territorio, il cui contenuto e la cui durata sono deliberati dalla giunta regionale o della provincia autonoma con apposito provvedimento (**comma 4**).

Si prevede l'**esonero dal corso formativo** (*comma 5*) del responsabile dell'attività produttiva già in possesso di uno dei seguenti requisiti:

- a. aver prestato la propria opera per almeno **tre anni** presso un'impresa di panificazione, con la qualifica di operaio panettiere o superiore secondo la disciplina dei vigenti contratti collettivi di lavoro;
- b. aver esercitato per almeno **tre anni** l'attività di panificazione in qualità di titolare, collaboratore familiare o socio prestatore d'opera con mansioni di carattere produttivo ;
- c. aver conseguito un **diploma** in materie attinenti, all'attività di pianificazione, incluso in un apposito elenco individuato dalla giunta regionale o della provincia autonoma;
- d. aver ottenuto un **diploma** di qualifica di istruzione professionale in materie attinenti all'attività di panificazione, conseguito nell'ambito del sistema di istruzione professionale, **unitamente** a un periodo di **attività lavorativa** di panificazione di almeno un anno presso imprese del settore, di due anni qualora il diploma sia ottenuto prima del compimento della maggiore età
- e. aver conseguito un **attestato di qualifica** in materie attinenti all'attività di panificazione o il profilo di panificatore, in base agli *standard* professionali della regione o della provincia autonoma, rilasciato a seguito di un corso di formazione professionale, **unitamente** a un periodo di **attività lavorativa** di panificazione della durata di almeno un anno svolta presso imprese del settore (**lettera e**);
- f. essere affiancato dal responsabile dell'attività produttiva nella quale è subentrato.

In tema di **mutuo riconoscimento** l'**articolo 10** prevede la possibilità di **commercializzare** nel territorio dello Stato italiano i prodotti da forno realizzati e commercializzati negli altri Paesi membri dell'Unione europea o in uno Stato parte contraente dell'Accordo sullo Spazio economico europeo.

L'**articolo 11** definisce i vari tipi di **pane tradizionale di alta qualità** come:

- il **pane tradizionale tipico locale** identificato dalle regioni ai sensi dell'[articolo 8 del D.lgs. 173/1998](#) e del regolamento di cui al D.M. n.350/1999, riportato negli elenchi regionali e inseriti nell'elenco nazionale istituito dal citato regolamento, purché non contenga ingredienti finalizzati alla conservazione o alla durabilità prolungata né sia sottoposto ad altri trattamenti di tipo conservante;
- il **pane riconosciuto** ai sensi della normativa dell'Unione europea in materia di denominazione di origine protetta, di indicazione geografica protetta e di specialità tradizionale garantita .

Le regioni, su proposta delle associazioni territoriali di rappresentanza della categoria della panificazione, riconoscono i disciplinari di produzione del **pane tradizionale tipico locale**.

L'**articolo 12** attribuisce la **vigilanza** sull'attuazione della presente legge alle Aziende sanitarie locali (ASL) ed ai comuni competenti per territorio, cui spettano i proventi derivanti dall'applicazione di eventuali sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni della medesima legge. La norma rinvia la definizione di tali sanzioni alla competenza delle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

L'**articolo 13** prevede che le regioni si adeguino alle disposizioni in esame entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge; per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano è prevista

la clausola di salvaguardia, nel senso che l'obbligo è subordinato alla conformità delle disposizioni ivi contenute alle norme contenute nei rispettivi Statuti e nelle relative norme di attuazione.

Il Governo è autorizzato ad apportare nell'esercizio del potere regolamentare ed entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento le modifiche che si rendono necessarie al decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1998, n.502, recante norme per la revisione della normativa in materia di lavorazione e commercio del pane (**articolo 14**)

L'**articolo 15 abroga** gli articoli 14 e 21 della legge 4 luglio 1967, n.580, l'articolo 8 del regolamento di cui al D.P.R. 30 novembre 1998, n.502 e l'art. 4 del decreto-legge 4 luglio 2006, n.223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n.248.

La [legge 580/1967](#), contiene la Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari.

All'articolo 14 vi è la denominazione di "pane", le disposizioni in esame sono sostituite da quanto previsto dall'articolo 2.

L'articolo 21 prevede per i prodotti ottenuti dalla cottura di impasti preparati con farine alimentari, anche se miscelate con sfarinati di grano, la messa in vendita con l'aggiunta alla denominazione «pane» della specificazione di vegetale da cui proviene la farina impiegata. Nella produzione di questi tipi di pane possono essere aggiunti gli ingredienti indicati al precedente articolo 20 in tema di confezione di pani speciali. L'abrogazione è conseguente all'introduzione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 8.

L'articolo 8 del [D.P.R. 502/1998](#) (Regolamento recante norme per la revisione della normativa in materia di lavorazione e di commercio del pane, a norma dell'[articolo 50 della L. 22 febbraio 1994, n. 146](#)) contiene prescrizioni sul lievito e in particolare:

- sul lievito impiegabile nella panificazione, che deve essere costituito da cellule in massima parte viventi con adeguato potere fermentativo, con umidità non superiore al 75 per cento e con ceneri non superiori all'8 per cento riferito alla sostanza secca;
- sulla crema di lievito impiegabile nella panificazione, che deve essere costituita da cellule in massima parte viventi con adeguato potere fermentativo, con umidità non superiore all'80 per cento e con ceneri non superiori all'8 per cento riferito alla sostanza secca.

L'art. 4 del [D.L. 223/2006](#) recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", prevede - a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento (dal 4 luglio 2006) - l'abrogazione integrale della [legge 1002/1956](#) recante "Nuove norme sulla panificazione" e dell'articolo 22, la lettera *b*) del [D.Lgs. 112/1998](#) ("Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del [capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59](#)").

In base al testo oggetto di abrogazione, in quanto superato dal testo in esame, l'impianto di un nuovo panificio ed il trasferimento o la trasformazione di panifici esistenti sono soggetti a dichiarazione di inizio attività da presentare al comune competente ai sensi dell'[articolo 19 della legge 241/1990](#) e corredata da:

- l'autorizzazione della competente Azienda sanitaria locale in merito ai requisiti igienico-sanitari;
- l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera;
- il titolo abilitativo edilizio;
- il permesso di agibilità dei locali;
- il nominativo del responsabile dell'attività produttiva che assicura l'utilizzo di materie prime conformi alle vigenti norme, l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza nei luoghi di lavoro, la qualità del prodotto finito.

Ai titolari di tali impianti è consentita l'attività di vendita dei prodotti del panificio per il consumo immediato, nei locali della stessa azienda, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda e rispettando le prescrizioni igienico-sanitarie. Da tale attività è escluso il servizio assistito di somministrazione dei prodotti.

Si rimette ad un regolamento del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali e con il Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, la disciplina, in conformità al diritto comunitario, delle denominazioni di "panificio", "pane fresco" e "pane conservato, da adottarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del [D.L. 223/2006](#).

Si rimette ai comuni e alle autorità competenti in materia igienico-sanitaria l'esercizio delle rispettive funzioni di vigilanza, mentre le violazioni delle prescrizioni di cui all'articolo 4 in esame vengono punite ai sensi dell'articolo 22 commi 1, 2, 5 lettera c), e 7 del [D.Lgs. 114/1998](#), sulla Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'[articolo 4, comma 4, della legge 59/1997](#), che vanno dalla sanzione amministrativa, alla sospensione dell'attività di vendita per un periodo non superiore a venti giorni in caso di recidiva, alla chiusura di un esercizio, individuando nell'autorità competente il sindaco del comune dove le violazioni hanno avuto luogo.

L'**articolo 16**, infine, relativo all'entrata in vigore, dispone che le disposizioni ivi contenute si applicano a decorrere dal secondo mese successivo al perfezionamento, con esito positivo, della **procedura di notifica alla Commissione europea**. Del perfezionamento della procedura è data notizia mediante pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La XIII Commissione Agricoltura ha iniziato l'esame del provvedimento il 17 dicembre 2015. Il 22 marzo 2017 è stato nominato il Comitato ristretto. Il 5 aprile è stato adottato un testo base. Il 19 e il 25 luglio sono state votate le proposte emendative presentate. Il 4 ottobre 2017 sono stati approvati gli emendamenti volti a recepire i pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva. Il 30 novembre 2017 è stato votato il mandato al relatore a riferire in Assemblea.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Il Comitato pareri della I Commissione Affari costituzionali ha espresso parere favorevole, chiedendo alla Commissione di merito di valutare l'opportunità che siano definiti con fonte di rango legislativo solo i principi fondamentali in materia di produzione e vendita del pane e di corretta informazione al consumatore, demandando alla fonte regolamentare – d'intesa con la Conferenza Stato-regioni- la definizione degli elementi di carattere tecnico e di dettaglio, anche al fine di rispettare il riparto delle competenze legislative costituzionalmente definite.

La II Commissione Giustizia, la VIII Commissione Ambiente, la X Commissione Attività produttive e la XIV Commissione politiche dell'Unione europea hanno espresso parere favorevole.

La V Commissione bilancio ha espresso parere favorevole, condizionato, per garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, alla soppressione del comma 8-ter dell'articolo 2 e del comma 1-bis dell'articolo 12 (in materia di estensione di applicabilità dell'IVA al 4% ad ulteriori prodotti della panificazione), nonché del comma 3 dell'articolo 10 (in materia di programmi finanziari volti a sostenere e a promuovere la produzione e la commercializzazione del pane fresco) e all'aggiunta della clausola di neutralità finanziaria all'articolo 11, comma 1, dove si attribuisce la vigilanza sull'attuazione della legge alle aziende sanitarie locali e ai comuni. La Commissione ha recepito tutte le proposte emendative richieste.

La XI Commissione Lavoro ha espresso parere favorevole con un'osservazione con la quale ha chiesto alla Commissione di merito di valutare, con riferimento all'articolo 8, comma 2, l'opportunità di sopprimere le parole: «e di sicurezza dei luoghi di lavoro», al fine di non ingenerare dubbi interpretativi sul fatto che la disposizione non incide sulla disciplina generale in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. L'indicazione è stata recepita dalla Commissione Agricoltura.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso parere favorevole con un'osservazione riferita all'opportunità di intervenire con un atto di rango legislativo, laddove la materia potrebbe essere disciplinata con atto di natura regolamentare, quale quello previsto dall'articolo 4, comma 2-ter, del decreto-legge n.223/2006, assicurando un pieno coinvolgimento delle Regioni attraverso lo strumento dell'intesa.