



# Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

10<sup>a</sup> Commissione (Industria, commercio, turismo)

## Audizione

**AS 169 “Disposizioni in materia  
di produzione e vendita del pane”**

**AS 739 “Norme in materia  
di produzione e vendita del pane”**

**Roma, 28 novembre 2018**

Con circa trecento tipologie di pane censite e scientificamente illustrate nella loro tecnologia produttiva, il pane italiano è famoso nel mondo per il suo pregio, la sua bontà, i suoi sapori. Nella realtà le tipologie di pane presenti nel mercato italiano, caso forse unico al mondo, sono ben più numerose di quelle censite, a dimostrazione ulteriore della grande e vasta cultura panaria nazionale, riconducibile alle diverse abitudini locali, alle stesse varietà culturali-cerealicole territoriali e, non di rado, a specifiche tradizioni culturali e religiose.

La produzione artigianale, grazie ad una presenza capillare in tutti i comuni italiani, realizzata da più di 24.000 imprese che impiegano oltre i 100.000 addetti, con un fatturato totale che supera i 5 miliardi di euro, copre abbondantemente la richiesta del mercato, orientato certamente verso un prodotto fresco, legato alle tradizioni produttive locali e con una sua identità.

La produzione artigianale deve, tuttavia, fare i conti con il prodotto industriale, che grazie alle economie di scala e alla presenza nella grande distribuzione organizzata, abbatta i costi di produzione e di commercializzazione.

Nel settore industriale la cottura finale del pane avviene per completamento di cottura del pane precotto, surgelato o meno. Tale tipologia di pane, in base alle disposizioni di legge, deve essere messo in vendita, opportunamente confezionato ed etichettato, in comparti separati rispetto a quelli ove è contenuto il pane fresco, in modo che il consumatore lo possa riconoscere.

## AS 169 “Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane”

## AS 739 “Norme in materia di produzione e vendita del pane”

---

Molto spesso, tuttavia, tali disposizioni vengono aggirate anche a causa della scarsità dei controlli.

In questo contesto, le imprese artigiane, a causa della forte concorrenza della grande distribuzione organizzata che sta sottraendo quote di mercato sempre maggiori, anche alla luce dei mutati stili di vita (attenzione alle diete, intolleranze/allergie, celiachia etc.) hanno sviluppato nuovi prodotti alimentari, alternativi al pane ma pur sempre riconducibili ai prodotti derivati dai cereali e rientranti nella più generale produzione panaria italiana. Grissini, cracker e prodotti simili si affermano sempre più come prodotti alternativi al pane, ma restano comunque un settore della produzione panaria nel quale si esalta la professionalità dei panificatori.

La produzione artigianale, quindi, nel corso degli ultimi anni si è sempre più evoluta ed il fornaio ha individuato nell'**innovazione del prodotto**, nell'**aggiornamento professionale continuo**, nonché nell'utilizzo di marchi di denominazione che identificano prodotti conformi a specifici codici di produzione tesi a **garantire la qualità della produzione artigianale**, la modalità migliore per rispondere alle richieste di consumatori sempre più attenti ed esigenti.

A fronte di queste innovazioni e nonostante il contenuto aumento di prezzo del pane, quantificabile negli anni dal 2011 al 2017 nel 12% complessivo – aumento che non ha incamerato i costi crescenti, mediamente del 13-20 % dovuti alle spese per materie prime, energia e lavoro dipendente - i consumi di pane fresco e prodotti artigianali panari hanno registrato, nello stesso periodo, una riduzione dei consumi del 6%, che potrà ulteriormente aumentare nei prossimi anni.

Premesso ciò, **apprezziamo particolarmente** la scelta del legislatore **di delineare un quadro legislativo organico e coerente** con il fine, da un lato, di garantire il diritto ad una corretta informazione dei consumatori e, dall’altro, di valorizzare il pane fresco. Complessivamente condividiamo quanto previsto nei due ddl, in quanto vengono recepite le esigenze più volte manifestate dal settore produttivo artigianale.

Entrambi i provvedimenti all’esame di questa Commissione (AS 169 e AS 739), di contenuto in larga parte identico, rappresentano, infatti, un importante segnale di attenzione per il mondo della panificazione e rispondono alle esigenze di garanzia della qualità del prodotto nei confronti dei consumatori. La scelta, inoltre, di esaminare il provvedimento in sede redigente, con una tempistica di esame più stringente, ben risponde all’esigenza del settore di avere quanto prima una normativa organica.

Il tema, infatti, era già stato all’attenzione della Camera dei Deputati nella scorsa legislatura ma il provvedimento, pur approvato in un ramo del Parlamento e nel quale erano state recepite gran parte delle nostre osservazioni, non era stato approvato.

Entrando nel merito dei due provvedimenti è pienamente condivisibile la **definizione delle differenti tipologie di pane** in relazione anche ai tipi di **lieviti impiegati**, ai **metodi di lievitazione** ed ai **processi produttivi** utilizzati, nonché alla individuazione delle caratteristiche del panificio quale impresa in cui viene svolto

**AS 169 “Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane”**

**AS 739 “Norme in materia di produzione e vendita del pane”**

---

interamente il ciclo di produzione del pane, del quale il relativo responsabile deve essere in possesso di adeguati requisiti professionali.

Tutto ciò in modo da offrire ad un consumatore sempre più esigente tutte quelle informazioni utili per l'esatta identificazione dei prodotti, garantendo al contempo le necessarie garanzie sulle denominazioni di qualità utilizzate dall'impresa sia per la valorizzazione della stessa che per quella dei prodotti.

Ci sono, invece, elementi che dovrebbero, a nostro avviso, essere modificati.

Per quanto riguarda le parti che sono in comune ad entrambi i provvedimenti, riteniamo siano necessarie modifiche volte a:

- consentire l'impiego di farine arricchite con **acido ascorbico** per la produzione di *pane fresco*;
- prevedere l'effettuazione di un **congelamento breve** per rallentare la fase di lievitazione nel processo produttivo del pane fresco;
- inserire nelle tipologie di **pane fresco di qualità** quella di **pane fresco** identificato da **contrassegni e marchi istituiti dalle regioni**;
- definire le caratteristiche del **forno di qualità**;
- circoscrivere i **requisiti del responsabile dell'attività produttiva** ai fini dell'esonero dai corsi regionali di formazione professionale;
- armonizzare durata e contenuti dei **corsi regionali di formazione professionale** del responsabile dell'attività produttiva;

**AS 169 “Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane”**

**AS 739 “Norme in materia di produzione e vendita del pane”**

---

- individuare un **quadro sanzionatorio differenziato** per il mancato rispetto delle altre disposizioni contenute nella legge (mancata formazione del responsabile dell’attività produttiva, mancata presentazione della SCIA, etc.).

Rispetto, invece, alle disposizioni che hanno una formulazione differente tra i due disegni di legge - artt. 5 (Prodotti utilizzabili per la lievitazione nella panificazione) e 6 (Pasta madre essiccata) - sarebbe preferibile adottare le formulazioni del DDL 739 le cui definizioni sono, a nostro avviso, più precise dal punto di vista tecnico.

Riteniamo, invece, che debba essere inserita nel testo la disposizione relativa alla definizione di “Forno di qualità” in quanto reputiamo che tale denominazione consenta al consumatore di poter più facilmente individuare i forni di qualità rispetto agli altri forni che pur producendo pane fresco non presentano caratteristiche superiori di produzione. In tal senso sarebbe utile considerare l’art. 8 del DDL 169, che riprende il testo del provvedimento approvato in Commissione la scorsa legislatura.

Infine rileviamo la necessità di coordinare la legge in esame con le altre disposizioni vigenti relative alla produzione e vendita di pane che si sono susseguite negli anni.

Citiamo in particolare la legge n. 580/67, il DPR n. 502/98 e il recente decreto interministeriale n. 131/18 (che ha dato attuazione all’art. 4 del decreto legge n. 223/06, convertito dalla legge n. 248/06).

I provvedimenti all’esame della Commissione al momento si limitano ad una parziale abrogazione di tali provvedimenti, lasciando per molti aspetti sovrapposizioni tra le varie norme che rischiano di creare difficoltà interpretative per gli operatori.

Si fa riferimento, ad esempio, alla definizione di “pane conservato o a durabilità prolungata” contenuta rispettivamente all’articolo 3 del decreto n. 131/18 e nell’articolo 4 dei disegni di legge in esame.

Le definizioni ivi contenute non coincidono, facendo il decreto riferimento solo al pane non preimballato, mentre le proposte di legge in esame ricomprendono tutte le tipologie di pane (anche il pane preimballato).

L’approvazione di questo provvedimento deve rappresentare l’occasione utile per realizzare un **testo unico sull’attività di panificazione**, ai fini della sua migliore applicazione e del relativo controllo.

Entrando nel dettaglio delle proposte di modifica:

### **Definizioni – Art. 2**

#### **- Possibilità di impiego di farine arricchite con acido ascorbico**

Si ritiene debba essere consentito l’utilizzo di farine arricchite con acido ascorbico nella produzione del “pane fresco”. L’acido ascorbico è un additivo antiossidante naturale (noto anche come vitamina C) che possiede un effetto stabilizzante del glutine e favorisce il rallentamento del processo di lievitazione.

- **Utilizzo del congelamento breve per la produzione di pane fresco**

Per alcune tipologie di pane fresco (ad es. pane integrale prodotto in Alto Adige) si rende necessario un congelamento di breve durata, cioè di alcune ore soltanto, al fine di rallentare il processo di lievitazione. In tal senso si propone di permettere un'interruzione breve del processo produttivo di panificazione, effettuando un ciclo di raffreddamento necessario per alcuni tipi di pane.

Sebbene il testo attuale già permetta le *“tecniche mirate al solo rallentamento del processo di lievitazione”*, sembra necessario stabilire espressamente che tra le predette tecniche rientra anche il congelamento breve finalizzato appunto al rallentamento del processo predetto.

Concretamente, l'impasto viene preparato e raffreddato soltanto per alcune ore a temperature comprese tra 0 °C e -18 °C. Detto processo di congelamento di breve durata non comporta alcuna conseguenza né per quanto riguarda l'aspetto organolettico né per quello microbiologico ed è anzi necessario per ottenere, nella produzione dei tipi di pane che necessitano di un rallentamento di lievitazione, la qualità desiderata.

Ovviamente, il processo di congelamento di breve durata si distingue nettamente sia dal congelamento finalizzato ad esplicare i propri effetti sulla conservabilità dell'alimento, inteso come trattamento di sottoposizione dell'alimento a temperature basse o bassissime con conseguente cristallizzazione dell'acqua e solidificazione del prodotto e la protrazione del trattamento fino all'ottenimento all'interno dell'alimento, di temperature ricomprese tra - 10 °C e - 25 °C, sia dalla surgelazione, la quale costituisce un processo di congelamento rapido, finalizzato



alla conservazione di alimenti per lungo tempo portando la temperatura ad almeno - 18 °C.

### Forni di qualità – Art. 8 (AS 169)

#### - Definizione dei requisiti di un forno di qualità

Si ritiene necessario non solo definire il “forno di qualità” ma anche collegare la denominazione di *forno di qualità* a quella di *pane fresco tradizionale* (art. 10 - AS 739) e *pane tradizionale di qualità* (art. 11 - AS 169).

Nell’attuale formulazione dell’articolo 8, la legge riconoscerebbe come “di qualità” tutti i forni i che producono pane fresco, senza altro aggiungere rispetto alla qualità delle materie prime impiegate, ai metodi di impasto, lievitazione o cottura del pane.

Tale scelta non consente di selezionare adeguatamente i forni di qualità dagli altri forni, che pur producendo pane fresco non presentano caratteristiche superiori di produzione.

Si propone, pertanto, di considerare **forno di qualità**, il **panificio che operi secondo i disciplinari di produzione riconosciuti dall’Unione europea**, attraverso i marchi DOP e IGP, o dalle regioni sia sulla base della disciplina prevista dal d.lgs. n. 173/350, che su quelle che hanno istituito appositi contrassegni o marchi per distinguere il *pane fresco* dalle altre tipologie di pane (surgelato, parzialmente cotto, etc.).

Tra le esperienze regionali di contrassegni o marchi si segnalano quelle della Lombardia, della Sardegna e della Liguria, che - pur con caratteristiche differenti - sono tutte finalizzate a identificare e controllare la produzione di pane di qualità, realizzato in conformità ad appositi disciplinari approvati dalle regioni.

Tali pani, pur se non identificabili con una ricetta tradizionale legata ad uno specifico territorio, sono comunque pani freschi di qualità.

I marchi o contrassegni regionali possono, infatti, essere un valido ausilio per il consumatore che deve orientarsi nella scelta tra diverse tipologie di pane.

- **Esonero dai corsi regionali di formazione professionale del responsabile dell'attività produttiva**

Si propone di sopprimere la lett. f) del comma 5 al fine di impedire che, in caso di subentro nell'attività di produzione e vendita del pane, il responsabile subentrante, purché sia affiancato nell'attività dal responsabile a cui subentra, possa in automatico essere esonerato dalla frequentazione del corso di formazione professionale.

Si ritiene che la formazione discendente dalla disposizione di cui alla lettera f), senza tra l'altro che sia indicato un adeguato tempo di durata, non possa essere parificata a quella prevista da un completo ed articolato sistema di qualificazione professionale, quale quello previsto allo stesso comma 5.

- **Armonizzazione della formazione del responsabile dell'attività produttiva**

Si ritiene necessario, al comma 4, affidare ad un accordo sancito in sede di Conferenza Stato – Regioni il compito di individuare contenuti e durata omogenei dei corsi di formazione regionali per i responsabili dell'attività produttiva dei panifici.

## AS 169 “Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane”

## AS 739 “Norme in materia di produzione e vendita del pane”

---

In assenza di una tale norma di coordinamento tra le regioni, si correrebbe il rischio di assistere all’organizzazione da parte delle regioni di corsi eccessivamente differenziati per durata e contenuti.

Una simile situazione si è già riscontrata in altre categorie regolamentate ove si è verificata un’ingiustificata differenziazione sul territorio. L’omogeneità dei corsi è, invece, garanzia di adeguata formazione dei panificatori su tutto il territorio nazionale sia nei confronti dei consumatori sia nei rapporti all’interno della stessa categoria di imprenditori e lavoratori del settore.

E’, inoltre necessario prevedere che - fino alla data di svolgimento dei corsi regionali di formazione professionale – possa essere nominato responsabile dell’attività produttiva anche un soggetto privo della formazione richiesta.

Infatti, in assenza di una tale disposizione transitoria, in caso di inerzia da parte delle regioni nell’istituzione dei corsi professionali, si determinerebbe l’impossibilità di nominare nuovi responsabili dell’attività produttiva, con conseguente blocco delle nuove aperture di panifici.

### **Vigilanza – (Art. 11 AS 739 e Art. 12 AS 169)**

#### **- Vigilanza e Sanzioni**

Si ritiene necessaria l’introduzione di un quadro sanzionatorio differenziato a vari livelli per il mancato rispetto di altre disposizioni contenute nella legge (mancata formazione del responsabile dell’attività produttiva, mancata presentazione della SCIA, etc.) oltre quella relativa all’utilizzazione della denominazione di pane fresco o delle altre denominazioni contenute nell’articolo 2 dei ddl (ad esempio: pane surgelato, pane di pasta madre, etc.).

**AS 169 “Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane”**

**AS 739 “Norme in materia di produzione e vendita del pane”**

E' inoltre necessario prevedere sanzioni omogenee sul territorio nazionale in quanto le diverse leggi regionali intervenute in materia hanno individuato sanzioni differenti per la medesima violazione, creando una ingiustificata difformità di trattamento sanzionatorio.

In ogni caso bisognerà fare salva l'applicazione delle ulteriori sanzioni previste dalle leggi regionali per la violazione di ulteriori divieti non contemplati nella legge nazionale (ad esempio obbligo di aggiornamento professionale del responsabile dell'attività produttiva).

