

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**9a Commissione (industria, commercio, turismo,  
agricoltura e produzione agroalimentare)**

**PROPOSTE DI LEGGE S.413 e S.600**  
***“Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane”***

**Documento di osservazioni Unione Italiana Food**

---

**Audizione del 18 aprile 2023**



## L'Unione Italiana Food

Unione Italiana Food nasce dalla fusione di importanti Organizzazioni dell'Industria Alimentare, costituisce la più grande Associazione di rappresentanza diretta di categorie merceologiche del settore alimentare con oltre 20 settori rappresentati e oltre 900 marchi. L'Associazione conta al suo interno **550 imprese e circa 90.000 dipendenti**, con una rappresentatività media **dell'80% dei suoi mercati di riferimento**, con un **fatturato di oltre 45 miliardi di euro e una leadership sull'export: 13,5 miliardi di euro, circa il 40% del totale nazionale alimentare**.

Unione Italiana Food aderisce al sistema Confindustria e Federalimentare.

Allo sviluppo di una realtà economica di tale rilevanza hanno contribuito Aziende piccole e grandi. Con passione, tenacia e intelligenza, fra tradizione e spirito innovativo, sono stati costruiti nel tempo tanti successi imprenditoriali e creati marchi prestigiosi.



L'Unione italiana food è divisa in 13 Settori: **Cacao e Cioccolato, Caffè, Cereali pronti per la prima colazione, Confetteria, Forno, Gelati, Integratori alimentari, Nutrizione Specializzata, Pasta, Preparazioni alimentari, Prodotti alimentari, Prodotti surgelati, Prodotti vegetali.**

Il Presidente è **Marco Lavazza**.

La missione dell'Associazione si esplica fondamentalmente in quattro ambiti:

- ✓ Promuovere il continuo sviluppo di una cultura della qualità imprenditoriale non soltanto nei confronti del consumatore ma anche dei lavoratori, con una particolare attenzione ai profili della sicurezza sul lavoro e sul fronte della responsabilità sociale e dello sviluppo sostenibile, attraverso il coinvolgimento degli associati con workshop, seminari, giornate di formazione, Linee Guida di applicazione delle norme e tutti gli altri strumenti idonei a supportare le aziende associate.
- ✓ Rappresentare e divulgare i valori che le aziende associate esprimono: qualità e sicurezza dei prodotti industriali, tutela e valorizzazione della tradizione nazionale, trasparenza nell'informazione al consumatore.
- ✓ Sostenere la capacità competitiva delle aziende attraverso la promozione di un quadro giuridico-normativo che consenta alle imprese italiane di operare, a livello produttivo e commerciale, in condizioni di parità con le aziende concorrenti di altri paesi, affrontando senza svantaggi i mercati esteri.
- ✓ Diffondere la conoscenza dei prodotti rappresentati all'estero.

Unione Italiana Food ringrazia il Presidente De Carlo e i Membri della 9a Commissione per l'opportunità di essere auditi in merito ai Disegni di legge S 413 e S 600, attualmente in discussione.

## **L'ASSOCIAZIONE**

Unione Italiana Food, associazione di categoria di riferimento dell'industria alimentare italiana, raggruppa piccole, medie e grandi imprese produttrici. Tra le oltre 20 categorie merceologiche rappresentate vi è anche il **Gruppo Prodotti della panificazione**, che riunisce aziende altamente rappresentative sul mercato ed operanti con prodotti di qualità nel settore pane fresco, pane parzialmente cotto surgelato e pane a shelf life prolungata.

Il pane industriale rappresenta circa il 10-15% del totale pane consumato in Italia. Nel 2022 si sono registrate vendite per un totale di circa 1,4 miliardi di Euro (totale Italia + discount), a cui corrispondono oltre 35 milioni di quintali, senza contare le vendite del canale ristorazione, catering, collettività, ecc.

\*\*\*\*\*

## **IN GENERALE**

Il DPR 502/98 (*Regolamento recante norme per la revisione della normativa in materia di lavorazione e di commercio del pane.....*), che ha integrato e sviluppato la Legge 580/67 (*"Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari"*), ha avviato la liberalizzazione degli ingredienti per la produzione di pane e l'inizio dello sviluppo della panificazione industriale.

Negli anni a seguire, il processo di panificazione industriale si è sviluppato velocemente ed in linea con la modifica delle abitudini d'acquisto e delle richieste dei consumatori.

Anche la grande distribuzione organizzata/GDO, cliente della panificazione industriale, ha intrapreso delle "trasformazioni" di carattere commerciale che hanno inciso sulle modalità di approvvigionamento e di fornitura del prodotto da parte delle aziende.

I produttori di pane industriale affrontano, sempre più frequentemente, difficoltà applicative tra ciò che deve essere prodotto perché richiesto dal mercato e ciò che la norma prescrive. La normativa vigente risulterebbe, per diversi aspetti, non in linea con le attuali esigenze produttive e di mercato e, in alcuni punti, da modificare, o meglio da semplificare.

Inoltre, il settore della panificazione nazionale subisce la concorrenza di produttori di altri Paesi membri dove, in molti casi, la normativa verticale di prodotto non è altrettanto restrittiva come quella italiana che, così come articolata, non aiuta la dinamicità della produzione e frena lo sviluppo di prodotti.

Condividiamo da sempre l'importanza e la necessità di fornire una chiara e corretta informazione al consumatore. Lo dimostra il fatto che il pane prodotto dall'industria viene

venduto in imballaggi, sia nel canale B2B che B2C, con etichetta riportante tutte le informazioni legali previste sia dall'attuale normativa verticale sulla produzione e commercializzazione di pane (legge 580/67, DPR 502/98, Decreto 1° ottobre 2018, n. 131) che dal Regolamento UE 1169/2011.

Nell'ottica di "rivedere" e rendere più "al passo coi tempi" la normativa sul pane, ormai datata, abbiamo già da tempo dato massima disponibilità ai Ministeri competenti per l'avvio di un Tavolo di lavoro condiviso con le Parti interessate, al fine di rivedere e discutere la attuale normativa. Riteniamo quindi fondamentale prevedere un Tavolo di lavoro, anche permanente, che possa essere sede di riferimento e di confronto tra le Parti (panificazione industriale ed artigianale).

L'ultimo Tavolo condiviso, presso l'allora Ministero dello Sviluppo Economico, risale a molti anni fa, a seguito di quanto era stato disposto dall'art. 4, comma 2-ter della Legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione con modificazioni del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (che prevedeva una delega al Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e con il Ministero della Salute, per l'emanazione di un decreto volto a disciplinare la denominazione di "panificio", di "pane fresco").

A seguito di alcuni anni di lavoro e confronto, era stato disposto uno schema di decreto interministeriale, poi pubblicato in GU (n. 269) il Decreto 1° Ottobre 2018, n. 131 recante la disciplina della denominazione/definizione di "pane fresco", "panificio", ecc.

Infine, ricordiamo gli sforzi messi in atto dalla panificazione industriale durante il periodo pandemico per garantire che il pane fosse sempre disponibile a scaffale nei punti vendita e l'importante ruolo svolto dal pane confezionato (incluso quello a lunga shelf-life) nei momenti di totale incertezza del Paese. In quel periodo infatti il pane confezionato ha registrato un notevole incremento di vendite, assicurando al consumatore garanzie in termini di sicurezza, igiene, qualità e contribuendo così a fornire continuità, sostegno alimentare alla popolazione e rispetto della nostra tradizione alimentare (il pane è sempre presente sulla tavola).

\*\*\*\*\*

## **OSSERVAZIONI**

### **Premessa**

Le proposta di legge si prefiggono di:

- rivedere, semplificare ed aggiornare la normativa vigente sulla panificazione;
- rilanciare il settore del pane fresco artigianale;
- migliorare le informazioni accessibili ai consumatori sulla qualità e sulle caratteristiche del pane posto in commercio.

Si evidenzia, innanzitutto, che il pane fresco è prodotto anche dall'industria e non solo dal settore artigianale.

Nel preambolo del DDL S 413 si citano i... *“caratteri di unicità, qualità e genuinità intrinseci nelle produzioni artigianali che il disegno di legge pone in evidenza”*.

Tali caratteristiche non sono però riferibili esclusivamente al pane artigianale ma anche a quello industriale.

### **DDL S413 – S 600**

- **Art. 1 (Finalità), comma 1:** innanzitutto le finalità della proposta di legge non dovrebbero essere rivolte esclusivamente alla valorizzazione del pane fresco. Se viene prevista l’abrogazione di tutta la precedente normativa sulla panificazione, si deve considerare la proposta di legge come un atto di valorizzazione del comparto produttivo in toto e di tutte le tipologie di pane, sia fresco che ottenuto da pane parz. cotto e surgelato e altro;
  
- **Art. 2 (Definizioni), comma 1:**
  - *È denominato “pane” il prodotto ottenuto dalla cottura totale o parziale di una pasta, convenientemente **lievitata utilizzando il lievito di cui all’articolo 9, commi 1, 2, 3, 4, 5** (da inserire), preparata con sfarinati di grano o di altri cereali e acqua, con o senza aggiunta di cloruro di sodio o sale comune, spezie o erbe aromatiche.*

**Motivazione:** L’attuale formulazione del DDL S 413 specifica “cosa” è denominato pane e correla tale denominazione ad una serie di ingredienti + il solo lievito di cui all’art. 9, comma 1, tralasciando il riferimento anche all’uso di altre tipologie di lieviti inclusa la pasta madre.

Il DDL S 600 include anche la pasta acida essiccata (art.10) tra i lieviti utilizzati per la panificazione. Su tale punto evidenziamo però la funzione unicamente organolettica dell’ingrediente in quanto non ci risulta che abbia capacità lievitante.

### **DDL S 413 – Art. 2, comma 3. a)**

### **DDL S 600 – Art. 2, comma 4 a)**

***“E’ vietato l’utilizzo in commercio della denominazione di “pane fresco” : a) per il pane destinato ad essere posto in vendita oltre le ventiquattro ore successive al momento in cui è stato completato il processo produttivo, indipendentemente dalle modalità di conservazione adottate”***

Al riguardo ricordiamo quanto disposto dall’art. 2 (Definizione di pane fresco), comma 2, del vigente Decreto 1 ottobre 2018, n. 131: *“E’ ritenuto continuo il processo di produzione per il quale non intercorra un intervallo di tempo superiore alle 72 ore dall’inizio della lavorazione fino al momento della messa in vendita del prodotto”*

Tale intervallo/limite temporale (72 ore), così specificato per delineare il processo di produzione continuo, era stato stabilito e concordato in seno all’ultimo Tavolo di lavoro, istituito presso il MISE con partecipazione del comparto industriale e artigianale, e che aveva portato all’elaborazione e quindi alla pubblicazione del

Decreto 1° Ottobre 2018, n. 131 recante la disciplina della denominazione/definizione di “pane fresco”, “panificio”, ecc.

Il limite temporale di 72 ore considera, oltre ai tempi di produzione, anche le necessità logistiche necessarie per la distribuzione del pane fresco (industriale) sui punti vendita del territorio nazionale.

- **Art. 3 (Caratteristiche del pane):** si ritiene opportuno proporre la cancellazione in toto dell'intero articolo.

**Motivazione:** riteniamo che la tabella con l'indicazione della % di umidità per il pane (in relazione alle varie pezzature/peso) non sia più in linea con i moderni processi produttivi e lo sviluppo delle ricette. Tale disposizione è contenuta infatti nella datata Legge 580/67.

Si evidenzia la difficoltà per gli operatori di rispettare il contenuto di umidità soprattutto per le pezzature di pane più piccole, cioè per le pezzature sino a 70 grammi, e per il pane parz. cotto e surgelato che viene poi dorato sul punto vendita.

Da evidenziare come l'ampliamento dell'ingredientistica, con il conseguente utilizzo di vari ingredienti, è correlato al rilevamento di percentuali di umidità più alte nel prodotto finito. Ne consegue una seria difficoltà al rispetto dei limiti posti.

L'articolo risulta quindi anacronistico (fissato da una norma **del 1967**).

La liberalizzazione del livello di umidità agevolerebbe le attuali necessità produttive della panificazione in generale (sia industriale che artigianale) e permetterebbe la produzione di una più ampia varietà di pani, a tutto beneficio della possibilità di scelta del consumatore e del dinamismo del comparto. Inoltre, tale semplificazione riporterebbe equilibrio nella concorrenza sul mercato in cui sono presenti competitor esteri (produttori di pane parz. cotto surgelato in Paesi UE) che, non dovendo rispettare la norma nazionale, possono commercializzare in Italia pane con contenuto di umidità più alto rispetto alla norma vigente a livello nazionale.

**Focus su comma 3),** da cancellare: si cita ancora il riferimento al contenuto di ceneri; tale “vincolo” non ha più un senso dal momento che nelle ricette del pane vengono sempre di più utilizzati molteplici ingredienti e non solo sfarinati:

- *Le altre caratteristiche analitiche del pane devono identificarsi con quelle degli sfarinati con i quali il pane è stato prodotto, secondo quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 febbraio 2001, n. 187. È tollerata una maggiorazione di 0,05 sul contenuto in ceneri, rispetto a quello degli sfarinati impiegati nella produzione del pane.*

**Motivazione:** ripescaggio dell'art. 16 della legge 580 del 1967, quando erano ammessi solo pochi ingredienti nel pane. L'attuale proposta di legge conferma la “deregulation” del DPR 502 del 1998 (qualsiasi ingrediente ammesso). In tali condizioni il rispetto (ad esempio) del livello minimo di proteine di 11% s.s. per il “pane di tipo 0” appare come una contraddittoria limitazione alla libertà nella scelta degli ingredienti.

- **DDL S 413**

**Articolo 5 (Aggiunte e ingredienti particolari)**

Si propone, in linea con l'art. 5 del DDL S 600, l'inserimento del comma i) con ampliamento degli ingredienti (oltre a frutta secca o semi), considerando l'aggiunta/specifica di altri ingredienti "di base" per la produzione di pane (panetteria ordinaria). In tale ottica si propone l'inserimento del comma i) - come da DDL S 600, nel DDL S 413 e con la seguente formulazione:

- i) *grassi e oli alimentari industriali ammessi dalla legge, cereali interi o in granella, semi, semi oleosi e frutta secca.*

**Motivazione:** Ai fini di un riordino della disciplina sulla panificazione è opportuno contemplare nel nuovo testo la cosiddetta "panetteria ordinaria" su cui il legislatore è dovuto intervenire più volte con apposita norma interpretativa (\*) per definirne l'accezione ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (punto 15 della Tabella A, parte II allegata al DPR 26 ottobre 1972, n. 633).

(\*) "Articolo 75 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, comma 2, così come modificato da ultimo dall'art. 1, comma 4, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di Bilancio 2019: *Ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto tra i prodotti della panetteria ordinaria devono intendersi compresi, oltre ai cracker ed alle fette biscottate, anche quelli contenenti ingredienti e sostanze ammessi dal titolo III della legge 4 luglio 1967, n. 580, con la sola inclusione degli zuccheri già previsti dalla legge n. 580 del 1967, ovvero destrosio e saccarosio, **i grassi e gli oli alimentari industriali ammessi dalla legge, i cereali interi o in granella e i semi, i semi oleosi, le erbe aromatiche e le spezie di uso comune.** Non si dà luogo a rimborsi di imposte già pagate né è consentita la variazione di cui all'articolo 26, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1976, n. 633, e successive modificazioni".*

**Sulla base di quanto sopra esposto, si potrebbe prevedere uno specifico articolo relativo alla definizione di panetteria ordinaria.**

**DDL S 413**

- **Art. 9 (Prodotti utilizzabili per la lievitazione nella panificazione), comma 5:** la definizione di "lievito naturale" per la pasta madre non è corretta in quanto è fuorviante.

- *È definito "pasta madre" o "lievito madre" (sostituisci a "lievito naturale"). l'impasto ottenuto con farina e acqua, sottoposto a una lunga fermentazione naturale acidificante utilizzando la tecnica dei rinfreschi successivi al fine di consentire la lievitazione dell'impasto. La fermentazione deve avvenire esclusivamente a opera di microrganismi endogeni della farina o di origine ambientale. È inoltre ammesso l'utilizzo di colture di avviamento (starter) costituite da batteri lattici, senza materiale di supporto ed esenti da contaminanti.*

**Motivazione:** la designazione “*lievito naturale*” è scarsamente utilizzata (se non assente) nei prodotti che più fanno uso dell’ingrediente, dove la designazione “*lievito madre*” è la norma.

Esistono altri lieviti naturali (per esempio il lievito di birra/*Saccoromyces cerevisiae*) che vengono usati nella panificazione. Quindi, oltre al termine “*pasta madre*” proponiamo anche “*lievito madre*” in sostituzione del termine “*lievito naturale*”.

#### **DDL S 413**

- **Art. 10 (*Pasta madre essiccata*), comma 1:**

- È ammesso l'utilizzo **a fini organolettici** (aggiungi) di ***pasta madre essiccata***, purché ottenuta da *pasta madre*, come definita dall'articolo 9, comma 5, e **sottoposta a successivo trattamento di essiccazione**.  
Da cancellare il comma 2): “*Ai fini del processo di lievitazione di cui all'articolo 2, comma 1, la pasta madre essiccata è integrata con il lievito.*”

**Motivazione:** va rimarcata la funzione unicamente organolettica dell’ingrediente, la sua mancanza di capacità lievitante e in particolare la sua contraddittorietà nel contribuire alla realizzazione del “*pane di/con pasta madre*” unicamente fattibile (Art. 2, comma 2b) e 2c) utilizzando la pasta madre descritta nell’Art. 9 comma 5.

#### **DDL S 413**

- **Art. 12 (*Definizione di panificio, modalità di vendita e di trasporto del pane*)  
Comma 5**

#### **DDL S 600, Art. 12, comma 7**

Dispone l’obbligo di confezionamento e di etichettatura per la messa in vendita, in modalità separata del pane ottenuto da pane parz. cotto e surgelato.

In linea con quanto già avviene sul mercato (in canale GDO), si chiede di poter prevedere per tale tipologia di pane anche la possibilità di vendita in modalità self-service, e cioè senza alcun confezionamento prima dell’acquisto in quanto il pane così ottenuto può essere esposto in idonei banchi/cassetti di vendita ai quali il consumatore può accedere liberamente. E’ ovvio che anche con tale modalità di vendita sono obbligatori scomparti separati dal pane fresco e cartello che indichi la natura del prodotto (“*pane ottenuto da pane parz. cotto e surgelato*”.....).

Inoltre, relativamente all’obbligo di riportare anche le indicazioni per informare il consumatore sul luogo/data del primo impasto, evidenziamo quanto segue:

in generale, il pane parzialmente cotto surgelato viene prodotto nell’intero ciclo all’interno dello stesso stabilimento. Quindi l’indicazione in etichetta dello stabilimento di produzione soddisfa già l’obbligo.

La data del primo impasto non fornisce alcuna informazione aggiuntiva sul prodotto in quanto il pane parzialmente cotto surgelato viene già venduto alla Grande Distribuzione con indicazione del termine minimo di consumazione (tmc) ad uso della GDO stessa.



- **DDL S 413, Art. 14 (Mutuo riconoscimento), comma 2**
- **DDL S 600, Art. 15, comma 2:** si chiede la cancellazione totale di questo comma che prevede la dicitura “*pane di produzione non interamente italiana*”, con la specifica delle fasi di produzione, quali l’impasto, la lievitazione, ecc. nonché lo Stato nel quale sono state effettuate, nel rispetto dell’articolo 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011”.

**Motivazione:** Norma contraria al principio del mutuo riconoscimento.

Disposizione che comporterebbe aggravii alle aziende e difficoltà di gestione dell’indicazione in etichetta. Inoltre, si devono considerare le tipologie di pane a cui si fa riferimento in quanto sono destinate anche al canale della ristorazione, che somministra il pane al pubblico/consumatore dopo specifica preparazione (farcitura, passaggio in piastra, ecc.); difficile, quindi, garantire nella “pratica” di mercato il flusso informativo con la specifica dicitura proposta.

- **DDL S 413, Art. 15 (Made in Italy 100 per cento)**  
**DDL S 600, Art. 16**

Si chiede la totale cancellazione dell’articolo.

**Motivazione:** esiste già la possibilità di riportare l’indicazione “*Made in Italy*”.

Comunque, rimane da confermare la superiorità qualitativa di un pane prodotto con farine italiane.

Nell’ottica di promuovere pani di territorio, accogliamo positivamente l’art. 12 (*Pane fresco di qualità*) del DDL S 600 che si propone di valorizzare appunto riconosciute tipologie di pane/ricette legate al territorio, ecc.

Tuttavia, auspichiamo una più opportuna precisazione dei parametri determinanti il concetto di “qualità” (Art. 11 e art. 12 del DDL S 600).

Si ringrazia per la cortese attenzione e si rimane a disposizione per qualsiasi necessità di approfondimento.



qualità, gusto e piacere



MILANO | C.so di Porta Nuova 34 | 02.321.65.100



ROMA | V.le del Poggio Fiorito 61 | 06.80.91.071