

Ddl recanti disposizioni in materia di produzione e vendita del pane (AS. 413 e AS. 600)

Il ddl AS. 413 ricalca integralmente il testo unificato già proposto, nella passata legislatura, dalla X Commissione permanente del Senato. Il ddl AS. 600, pur replicando nella quasi totalità tale testo unificato, contiene alcune modifiche e integrazioni.

Le scriventi Associazioni non possono che ribadire le considerazioni critiche a suo tempo proposte in merito ad alcune **misure palesemente finalizzate ad ostacolare la libera circolazione dei prodotti di panificazione al di fuori dei panifici artigianali**.

Di seguito si riportano gli aspetti più problematici comuni ad entrambi i disegni di legge, nell'auspicio che si possa approdare ad una normativa di settore realmente migliorativa rispetto al quadro esistente.

- **Art. 12, comma 5 (AS. 413) e art. 13, comma 7 (AS. 600): in merito al confezionamento del pane c.d. dorato, entrambi i ddl ripropongono la disposizione contenuta nell'anacronistico art. 14, comma 4 di una legge addirittura del 1967 (Legge n. 280/1967). Appare paradossale che nel 2023 si possa ritenere ancora attuale, con tutte le evoluzioni intervenute nel sistema del commercio e della panificazione, una norma di quasi 60 anni fa!**

Giova infatti rilevare come “ai giorni nostri” il pane cd. “dorato” venga preparato per il consumo, attraverso la fine cottura o doratura nel punto vendita, e quindi, al pari di altre preparazioni alimentari, **non ha necessità, sotto il profilo della salubrità, di alcun tipo di previo confezionamento**. Il perdurare di questo vincolo di confezionamento, nel contesto delle recenti abitudini di consumo, rischia di avere notevoli effetti controproducenti, anche sotto il profilo ambientale, senza apportare alcun beneficio aggiunto. Basti pensare al fatto che, per rispondere alle esigenze dei consumatori, sempre più inclini ad acquistare piccole quantità di pane (anche un solo panino), è frequente che l'esercente ponga in vendita singole porzioni di pane dorato: c'è però in questo caso l'obbligo di confezionarle e pre-etichettarle una per una, stante, appunto, l'attuale quadro normativo, che i ddl vorrebbero riproporre. È di tutta evidenza la difficile gestione operativa e l'assoluta antieconomicità di un'operazione di tal genere, a cui si aggiunge **l'impatto ambientale negativo del packaging singolo**. Tutte le imprese della distribuzione moderna stanno promuovendo, anche sotto la spinta della normativa europea e nazionale, la riduzione del *packaging*. Si pensi in particolare alla recente proposta di Regolamento europeo sugli imballaggi, pubblicata il 30 novembre 2022, che mira proprio a prevenire l'utilizzo di *packaging* non necessario, promuovendo modalità di vendita sostenibili, fondate su un

maggior ricorso al prodotto sfuso e all'eliminazione degli imballaggi monouso. **Le proposte normative in esame si pongono quindi in netta antitesi con questo percorso di cambio dei processi**, richiedendo, al contrario, un maggior utilizzo di *packaging*.

A ciò si aggiunga l'evidente contraddittorietà del ddl AS. 600 che, da un lato, ripropone - come detto - l'obbligo di preconfzionamento del pane dorato, in contrasto con gli obiettivi di tutela ambientale ma, dall'altro, contiene disposizioni che sembrano andare proprio nella direzione della tutela ambientale, come la previsione di utilizzo di buste di carta o imballaggi ed etichette in materiale compostabile e biodegradabile (art. 13, commi 5 e 6). Il tutto dimenticando che la tutela dell'ambiente dovrebbe puntare in via prioritaria ad una diminuzione della produzione del rifiuto all'origine e, solo ove non sia possibile altrimenti, immaginare soluzioni di *packaging* sostenibili e più facilmente smaltibili.

Si tratta di un vero e proprio "cortocircuito" normativo, che peraltro non ha alcun aggancio né nell'aspetto della salubrità del prodotto né nell'informazione al consumatore: per evitare di confondere il pane fresco con quello precotto basta prevedere, come già indicato nei ddl, una offerta ben separata a scaffale con un'informazione adeguata, anche attraverso una cartellonistica ben visibile nei punti di vendita.

L'attuale formulazione normativa ostacola quindi la libera vendita e la circolazione di un prodotto che, anche in assenza di preconfzionamento, rimane soggetto a tutti gli obblighi di legge, sia sotto il profilo della comunicazione al consumatore (etichettatura da apporre sull'incarto al momento dell'acquisto e cartellonistica) che della salubrità. Ribadiamo a tal proposito che le aziende da noi rappresentate **garantiscono la massima tutela del consumatore** in merito alle informazioni necessarie per il riconoscimento del pane fresco artigianale rispetto al pane conservato. Infatti, non solo le due tipologie di pane, sulla base delle norme vigenti, vengono sempre poste in vendita in compartimenti separati, ma le imprese evidenziano sia a scaffale che in etichetta la tipologia di pane venduto. Questi obblighi (separazione ed evidenziazione a scaffale e anche in etichetta al momento della vendita), da noi non contestati, appaiono nel loro complesso ampiamente idonei, come detto, ad assicurare le esigenze informative, anche senza ricorso al vincolo di previo confezionamento.

Nessuna obiezione può essere poi posta in merito ad eventuali rischi per la salute o alla violazione delle norme sulla sicurezza alimentare, in quanto l'obbligo di pre-confezionamento non è stato a suo tempo motivato dal Governo Italiano da esigenze di sicurezza alimentare o di tutela del consumatore, ma solo dal fatto che il pane precotto risulta maggiormente competitivo rispetto al pane prodotto con metodi artigianali (tale affermazione è richiamata nella decisione della Corte di Giustizia C. 416/00, dove è stata affrontata la problematica in esame).

Non si comprende, infine, in cosa si differenzi la vendita nei supermercati, garantita peraltro da tutte le necessarie tutele igienico/sanitarie (es. guanti, pinze, vetrine chiuse ecc.) rispetto alle attività dei pubblici esercizi che portano a cottura cornetti surgelati e altri prodotti da forno, senza la necessità di doverli confezionare prima della vendita e con libero accesso da parte del cliente.

Quanto poi all'obbligo di indicazione del luogo e data dell'impasto, la disposizione viola la normativa comunitaria perché di fatto viene imposta una indicazione di origine fuori dai casi dell'art. 26 del Regolamento europeo n. 1169/2011 e comunque una regola tecnica in mancanza di notifica. Queste considerazioni valgono a maggior ragione per l'art. 14 comma 2, in materia di mutuo riconoscimento, che, per i pani provenienti da altri Stati dell'Unione Europea, prevede l'obbligo di riportare in etichetta la dicitura: « pane di produzione non interamente italiana », con la specifica delle fasi di produzione, quali l'impasto, la lievitazione, la semicottura e cottura, nonché lo Stato nel quale sono state effettuate; viene quindi imposto, anche in questa ipotesi, un obbligo di indicazione di origine della materia prima (impasto) al di fuori dei casi in cui la normativa comunitaria lo consente (art. 26 del regolamento 1169/2011 e relativo regolamento attuativo 2018 n. 2018/775/UE).

Su tali basi riteniamo quindi opportuna una modifica dell'art. 12 del ddl AS. 413 e dell'art. 13 del ddl AS. 600, al fine di escludere ogni riferimento al preconfezionamento del pane ottenuto mediante completamento di una cottura parziale e, in subordine, ogni riferimento a data e origine dell'impasto, nonché l'abrogazione dell'art. 14, comma 2 del ddl AS. 413 (art. 15, comma 2 del ddl AS. 600).

- **Art. 2 (AS. 413 e 600) - Definizioni:** un eccessivo dettaglio nelle qualificazioni dei vari tipi di pane rischia di essere controproducente rispetto all'obiettivo di garantire maggiore chiarezza e informazione ai consumatori. Un caso emblematico è la previsione di due distinte denominazioni quali quella di *"pane di pasta madre"* e *"pane con pasta madre"* (nel ddl AS. 413) *"pane 100 per cento di pasta madre"* e *"pane con pasta madre"* (nel ddl AS. 600) e necessariamente destinate a creare solo confusione (art. 2, comma 2 lett. b e c).
- **Art. 2, comma 9 del ddl AS. 413 (e comma 10 nel ddl AS. 600):** cogliendo l'occasione dell'abrogazione di precedenti provvedimenti assorbiti in un nuovo TU, sarebbe il caso di intervenire su disposizioni che non sembrano sorrette da una *ratio* e non rispondono alle mutate esigenze di consumo. Si fa in particolare riferimento **all'obbligo di vendita del pane a peso**, già previsto dall'art. 23 della legge n. 580/1967. **Si chiede di introdurre anche la possibilità di vendita a pezzo (es. una rosetta) con peso minimo garantito.**
- **Art. 3 (AS. 413 e 600):** si introduce **una tabella eccessivamente analitica delle caratteristiche del pane**, con l'indicazione di limiti di tolleranza molto rigidi. Le disposizioni contenute nella norma

risultano quindi eccessivamente dettagliate, di difficile applicazione concreta per gli operatori del settore e porrebbero serie difficoltà anche in sede di controllo, rendendo di fatto inapplicabile la norma. Non si comprendono le ragioni di una previsione di tal genere che appare del tutto ingiustificata e priva di fondamento ai fini di tutela sia della salute che del consumatore.

- **Art. 6, comma 2:** non si comprende la **ratio dell'obbligo di confezionamento all'origine dei grissini**. Se la norma, come sembra, è da intendersi come preconfezionamento, valgono le stesse considerazioni critiche già espresse, anche per ragioni ambientali, sull'obbligo di previo confezionamento del pane dorato, aggravate dal fatto che in questo caso non si colgono le ragioni della scelta. In sintesi, si vorrebbe introdurre, senza motivazione alcuna, un divieto di vendere grissini sfusi al banco servito o al banco self (ancorché gli stessi vengano comunque confezionati ed etichettati dall'addetto per la consegna al cliente o autonomamente dal consumatore nel caso di acquisto in modalità self-service). Si chiede pertanto l'eliminazione del comma 2.
- **Art. 8:** la norma riproduce l'art. 3 del decreto Ministero dello sviluppo economico 1/10/2018 n. 131. Visto che la disposizione si riferisce chiaramente ai pani non preimballati per i quali viene utilizzato, durante la preparazione o nell'arco del processo produttivo, un metodo di conservazione, è evidente come la stessa trovi applicazione sia al pane dorato di cui all'art. 12, comma 5 del ddl AS. 413 e all'art. 13, comma 7 del ddl AS. 600, sia al pane ottenuto da cottura di impasti di cui all'art. 2, comma 6 di entrambi i ddl. Occorre **quindi coordinare tale disposizione con quelle relative** al pane dorato e al pane ottenuto da cottura di impasto. In particolare, vista la contestuale abrogazione del regolamento 1998, n. 502, sarebbe opportuno specificare – per evitare confusione e dare continuità alla prassi in essere - che, in relazione al pane dorato, gli obblighi informativi possono essere assolti con le seguenti diciture: *a) "ottenuto da pane parzialmente cotto surgelato" in caso di provenienza da prodotto surgelato; b) "ottenuto da pane parzialmente cotto" in caso di provenienza da prodotto non surgelato ne' congelato*. Con riferimento al pane ottenuto da cottura di impasto, è necessario specificare che l'obbligo di indicare il metodo di conservazione potrà essere assolto con indicazioni a scaffale (non essendoci obbligo di preconfezionamento) e il metodo di conservazione andrà riferito all'impasto. **Il tutto in linea con quanto avviene già oggi.**
- **Art. 13 (AS. 413) e art. 14 (AS. 600) - Responsabile dell'attività produttiva:** considerati gli stringenti requisiti professionali e l'obbligo di assunzione in organico, la necessità della nomina del responsabile dell'attività produttiva deve essere limitata ai soli panifici come definiti dai due ddl, ossia a quegli impianti che svolgono l'intero ciclo di produzione, a partire dalla lavorazione delle materie prime sino alla cottura finale. In questo senso potrebbe generare equivoci la previsione normativa in commento nella parte in cui rende obbligatoria la nomina di un responsabile in ogni *"unità locale di un impianto di produzione presso il quale è installato un laboratorio di panificazione"*. A questo proposito è necessario chiarire che la nomina del responsabile di panificazione nell'unità locale sarà necessaria solo ove nella stessa si svolga a sua

volta l'intero ciclo di lavorazione, rimanendo esclusa invece là dove si svolgano solo attività di cottura del prodotto intermedio di panificazione o del pane precotto.

Con particolare riferimento al **ddl AS. 600**, segnaliamo di seguito alcune ulteriori criticità:

- **esposizione dei prezzi (art. 2, comma 10):** non si comprendono le ragioni per cui il ddl preveda l'obbligo di esporre in modo ben visibile un prezzario indicante, per ciascun tipo di pane, il prezzo di vendita per unità di peso. Le attuali disposizioni di legge, infatti, già stabiliscono le regole per la pubblicità e la corretta informazione dei prezzi al consumatore. Ai sensi dell'art. 14 del d. lgs. n. 114/1998: *"I prodotti esposti per la vendita al dettaglio ... ovunque collocati, debbono indicare, in modo chiaro e ben leggibile, il prezzo di vendita al pubblico, mediante l'uso di un cartello o con altre modalità idonee allo scopo ... Restano salve le disposizioni vigenti circa l'obbligo dell'indicazione del prezzo di vendita al dettaglio per unità di misura."* (cfr. anche l'art. 15 del Codice del consumo). La previsione obbligatoria di un ulteriore prezzario appare del tutto superflua e ridondante, pertanto, **si propone l'abrogazione dell'articolo 2, comma 10, ultimo periodo;**
- **pane fresco di qualità (art. 12):** il ddl introduce la **denominazione di "pane fresco di qualità"** per i pani tradizionali identificati dalle regioni che non contengono ingredienti finalizzati alla durabilità prolungata e i tipi di pane riconosciuti, ai sensi della normativa europea, in materia di denominazione di origine protetta, di indicazione geografica protetta e di specialità tradizionale garantita. In altre parole, si pone erroneamente sullo stesso piano la qualità con la tradizione, in modo del tutto discriminatorio. Può infatti verificarsi il caso di un pane fresco "non tradizionale" che in ogni caso garantisce tutti i requisiti di qualità del prodotto. Proponiamo, pertanto, di **sostituire la denominazione di "pane fresco di qualità" con quella di "pane fresco tradizionale"**, in linea con quanto già previsto dal ddl AS. 413 (art. 11);
- **agevolazioni per il pane *made in Italy* (artt. 16 e 17):** il disegno di legge prevede due diverse agevolazioni per il pane prodotto con materie prime italiane. In particolare, l'art. 16 introduce un regime di tassazione agevolata per le aziende che realizzano interamente in Italia il pane fatto con materie prime di origine italiana; l'art. 17 istituisce un Fondo, con dotazione annua di 10 milioni di euro, accessibile solo alle imprese che producono pane esclusivamente con farina, ed eventualmente sale, di origine italiana. Entrambe le disposizioni si pongono, tuttavia, in contrasto con le regole nazionali ed unionali poste a tutela della concorrenza, con effetti distorsivi sul mercato ed ostacolando la libera circolazione delle merci nell'Unione europea. È di tutta evidenza, infatti, che la concessione di agevolazioni esclusivamente nei confronti di operatori che utilizzano ingredienti nazionali comprometterebbe il corretto funzionamento del mercato, impedendo alle imprese di competere in condizioni di parità in tutti gli Stati membri dell'UE. Si propone, pertanto, **l'abrogazione di entrambe le disposizioni** (che peraltro non supererebbero il vaglio di esame da parte della Commissione europea, alla quale andranno notificate le disposizioni del ddl);

- **sanzioni (art. 19):** il quadro sanzionatorio introdotto dal ddl AS. 600 appare del tutto ingiustificato e sproporzionato. Si pensi, in particolare, al comma 2, lettera d), dove addirittura si prevede la sospensione dell'attività per un minimo di dieci giorni fino a un massimo di venti giorni (periodi raddoppiati in caso di seconda reiterazione della violazione). Si tratta di una sanzione eccessivamente onerosa a fronte di violazioni di carattere meramente informativo e che in nessun caso compromettono la salubrità del prodotto. Si propone, pertanto, di **eliminare il riferimento al periodo minimo di chiusura dell'attività**, rimodulando inoltre gli importi delle sanzioni sulla base di quanto previsto dal ddl AS. 413.