



DISEGNO DI LEGGE SENATO N. 413 e N.600

“DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PRODUZIONE E VENDITA DEL PANE”

DOCUMENTO PREDISPOSTO PER L’AUDIZIONE PRESSO LA IX COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA (INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO, AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE).

ROMA 18 APRILE 2023

ASSIPAN - Confcommercio Imprese per l’Italia
Piazza G.G. Belli, 2 – 00153 ROMA
Tel. 06 5866481

Egregio Sig. Presidente De Carlo,

Onorevoli Senatrici e Senatori,

L'Associazione Italiana panificatori ASSIPAN Confcommercio Imprese per l'Italia ringrazia sentitamente Lei Presidente e questa Commissione per l'opportunità che le viene data di poter esprimere le proprie osservazioni e riflessioni in merito al disegno di legge n. 413 e n.600 in oggetto.

I due disegni rappresentano l'approdo di un lungo percorso normativo che si snoda in ben 3 legislature attraverso i DDL Romanini N. AS 2996 della 17^a legislatura, il DDL Mollame N. AS 739 e il DDL Taricco N. AS 169 della 18^a legislatura.

Riteniamo dunque ormai non più rinviabile la stesura definitiva di un testo che, recependo le istanze di tutela degli imprenditori artigianali e dei consumatori finali possa armonizzare la disciplina in materia di produzione e vendita del pane.

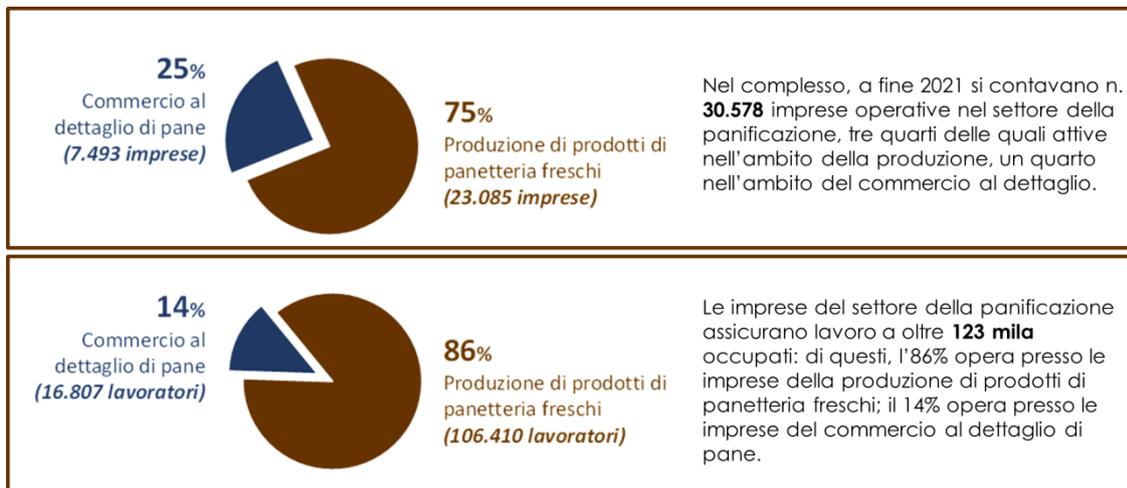
In tal senso si esprime particolare apprezzamento per la necessaria velocizzazione dell'iter parlamentare e sottoponiamo a Lei Presidente e alla Commissione, il documento di sintesi con le proposte di ASSIPAN Confcommercio, nella speranza che queste possano costituire un positivo contributo finalizzato alla redazione di un testo normativo che fornisca le più giuste ed equilibrate risposte al comparto della panificazione italiana.

La ratio che ha guidato la redazione delle nostre proposte è da ricercarsi nella imprescindibile esigenza di semplificazione e di tutela per le imprese della panificazione, piccole e medie, che potranno vedere riconosciuta la loro vocazione sia artigianale che commerciale.

Auspichiamo anche l'attivazione di un Tavolo Permanente della Panificazione, per avere un interlocutore unico data la evidente trasversalità del mondo della produzione panaria, e della intera filiera, a Ministeri con diverse competenze. Possa essere in tal senso colto come segnale positivo e fattore facilitante la nascita del Coordinamento Nazionale delle Associazioni dei Panificatori (che riunisce le Sigle più rappresentative, Confcommercio, Confartigianato, Confesercenti e CNA) che ha visto in Assipan il fautore principale a ridosso della Crisi energetica nel Settembre 2022.

I NUMERI DEL SETTORE

Il settore della panificazione in Italia è costituito dalle imprese della produzione di prodotti di panetteria freschi (Ateco 10.71.10) e del commercio al dettaglio di pane (Ateco 47.24.10). La produzione di prodotti di panetteria freschi alla fine del 2021 annoverava 23.085 imprese, il 75% del totale, il commercio al dettaglio di pane annovera 7.493 imprese (25% del totale). Nel complesso, alla fine dello scorso anno si contavano 30.578 imprese operative nel settore della panificazione. Le imprese del settore della panificazione assicurano lavoro a oltre 123 mila occupati: di questi, l'86% opera presso le imprese della produzione di prodotti di panetteria freschi; il 14% opera presso le imprese del commercio al dettaglio di pane. Nel decennio compreso tra il 2010 e il 2021 gli operatori nel comparto sono aumentati da 30.459 a 30.578 (+119 imprese), passando tuttavia per periodi di forti oscillazioni. Negli anni sono aumentate le imprese della produzione (più strutturate) mentre sono calate quelle del commercio al dettaglio di pane.



Le imprese della panificazione producono pane, prodotti da forno e pizza. Una su due produce anche prodotti salati o pasticceria. L'intero settore della panificazione produce ricavi per 8 Mld l'anno. Quasi la metà è prodotta dalle imprese con oltre 10 addetti, nonostante esse siano solo il 10% delle imprese totali. Le imprese con meno di 10 addetti sono il 90% e presentano un fatturato pari a 4.256.359.000,00 € (53% Ricavi totali); Le imprese con oltre 10 addetti sono il 10% con un fatturato pari a 3.755.164.000,00 € (47% Ricavi totali).

Classe di addetti

	0-1	2-9	10-19	20-49	50-249	Oltre 249	Totale
Numero imprese	9.839	22.208	2.020	455	68	5	34.595
Ricavi €	547.500.000	3.708.859.000	1.425.109.000	881.114.000	770.788.000	678.153.000	8.011.523.000

Ricavi medi per singola impresa nella classe.

1 addetto	55.645 €
2-9 addetti	167.005 €
10-19 addetti	705.499 €
20-49 addetti	1.936.514 €
50-249 addetti	11.335.117 €
Oltre 249 addetti	135.630.600 €

Le imprese con meno di 10 addetti
Sono il 90%
-
Fatturano
4.256.359.000,00 €
(53% Ricavi totali)

Le imprese con oltre 10 addetti
Sono il 10%
-
Fatturano
3.755.164.000,00 €
(47% Ricavi totali)

Il 93% delle imprese che vende pane lo fa nell'area in cui risiede l'impresa stessa, il 43,8% distribuisce anche nei paesi limitrofi. Sono poche le imprese che raggiungono il livello regionale (9,1%), nazionale (5,0%) o che esportano (1,8%). Le imprese di dimensione più piccola (2-5 addetti) vendono normalmente nel medesimo territorio nel quale risiede l'impresa (dimensione comunale) o nei paesi limitrofi (dimensione provinciale). Con l'aumentare della dimensione delle imprese aumenta anche la capacità delle imprese stesse di aggredire mercati più vasti: il 13% delle imprese 6-9 addetti vende nella propria regione, il 9,4% in tutta Italia, il 4,1% vende anche all'estero. Il 25,2% delle imprese di dimensione più grande, quelle con oltre dieci addetti, vende nella propria regione, il 16,4% vende a livello nazionale ed il 9,2% vende anche a livello internazionale.

PROPOSTE DI INTEGRAZIONE DEL DDL N.413 E N.600: DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PRODUZIONE E VENDITA DEL PANE

- PREMESSA

Assipan Confcommercio come già anticipato accoglie con favore e in modo positivo il DDL N. 413 con la speranza e l'auspicio che esso possa essere, nel corso dell'iter parlamentare essere ulteriormente migliorato e integrato.

In particolar modo riteniamo che sia lodevole l'intenzione del legislatore di incardinare tutto il dettato normativo sui principi che ben vengono evidenziati in premessa del DDL 413 laddove si afferma che la legge si propone di valorizzare i caratteri di unicità, qualità, e genuinità intrinseci nelle produzioni artigianali e che trovano già negli art.1-2-3 riscontro e fondamento per i successivi.

Tale principio ispiratore, che di fatto assume la vera **“ratio legis”** dei due DDL 413 e 600, ha guidato tutte le proposte di integrazione di ASSIPAN con l'obiettivo ultimo di contemplare e far convergere l'esigenza di semplificazione per le imprese della panificazione e il diritto di corretta informazione del consumatore unitamente alla ferma volontà di avere un quadro normativo chiaro anche in materia di vendita del pane evitando che negli interstizi della norma vi possano essere equivoci che lascino spazio a distorsioni del mercato o, peggio ancora, a legittimare delle prassi che fanno da sponda alla produzione e commercializzazione abusiva che, maggiormente nel Sud del Paese, rappresenta ancora una vera piaga per il settore.

I due DDL sono in larga parte coincidenti. Tuttavia se, come scritto nella già richiamata premessa del disegno di legge n. 413, “la finalità ultima è quella di consentire a chi produce il pane di valorizzare al meglio il frutto del suo LAVORO ... omissis... in merito ai caratteri di unicità, qualità e genuinità intrinseci nelle produzioni ARTIGIANALI”, ASSIPAN ritiene che il disegno di legge n. 600, introducendo gli artt. 11 (forno di qualità) e 12 (pane fresco di qualità) rischierebbe di generare una pericolosa stortura rispetto alle nobili premesse del disegno di legge n. 413.

Infatti in base all'art. 12 si potrebbero fregiare della denominazione di **pane fresco di qualità quei pani:**

- riportati negli elenchi regionali ed inseriti nell'elenco nazionale dei prodotti agro alimentari;
- identificati da contrassegni e marchi istituiti dalle regioni;
- DOP, IGT, STG;

e, comunque, che rispettino i disciplinari di produzione.

Ed in base all'art. 11 del suddetto disegno di legge il forno di qualità è definito “esclusivamente” il panificio che produce e commercializza il pane fresco di cui all'art. 12.

Vi è il rischio concreto che una tale impostazione finirebbe per agevolare la panificazione industriale molto più strutturata per un processo produttivo standardizzato e quindi in linea con le produzioni secondo disciplinari che, se strumentalizzati, potrebbero di fatto andare contro la natura stessa di artigianalità che contraddistingue l'arte bianca.

Il mondo ASSIPAN è il mondo delle piccole e medie imprese della panificazione che si riconoscono fedelmente nella premessa del disegno di legge n. 413: è un mondo fatto da lavoro manuale ed artigianalità, e basterebbe solo questo per poter indicare un pane fresco di qualità ed un forno di qualità.

Assipan è quindi fermamente contraria ai suddetti articoli 11-12 che se approvati rischierebbero di discriminare la qualità delle produzioni artigianali.

Si riportano in seguito alcune proposte emendative riferite al DDL 413 volte ad apportate alcune modifiche/integrazioni che a nostro avviso sono necessarie per realizzare l'intento del legislatore di tutelare la tradizione artigianale panaria italiana.

- **EMENDAMENTI PROPOSTI**

Disegno di legge n.413

Articolo 2

(Definizioni)

Al comma 2 lettera a) sostituire le parole: “della messa in vendita del prodotto” con le seguenti “del completamento del processo di cottura”

Motivazione

Vista la “ratio legis” di cui all’ultimo periodo della prefazione del disegno di legge che si propone di valorizzare “i caratteri di unicità, qualità e genuinità intrinseci nelle produzioni artigianali”, la modifica suggerita “**fino al completamento della cottura**” ha lo scopo di garantire la qualità del prodotto fresco permettendo di poter usufruire di settantadue ore esclusivamente per portare a compimento il processo produttivo ed evitare di utilizzare tale spazio temporale solo per finalità logistiche e di trasporto.

Articolo 2

(Definizioni)

Al comma 3 lettera a) sostituire la parola: “Ventiquattro” con la seguente “dodici”

Motivazione

Il fine della legge è valorizzare le produzioni artigianali , il frutto del lavoro di chi produce il pane. Tale valorizzazione non può che passare attraverso la riduzione del tempo intercorrente fra la conclusione del ciclo produttivo e la messa in disponibilità al consumatore del prodotto stesso. Solo agendo in tale senso si darà una maggiore contezza della freschezza del prodotto e una maggiore identificazione, e conseguente valorizzazione, del pane fresco. Le 12 ore, successive al completamento del processo produttivo, come termine massimo, sono congrue per un pane artigianale.

Articolo 2

(Definizioni)

Al comma 9 dopo la parola “a peso” aggiungere le seguenti parole: la parola “variabile determinato al momento della pesata”

Motivazione

il comma, nella sua versione originale, consentirebbe anche la vendita a peso fisso. Nella fattispecie assisteremmo, come già accade in alcune dinamiche commerciali, a processi dove il pane preimballato potrebbe avere una indicazione del peso fisso che differisce dal reale peso del prodotto venduto, molte volte a discapito del panificatore.

Tenendo conto della specificità del processo produttivo, le attuali tecnologie non consentono una esatta determinazione del peso costante del pane, e i panificatori verrebbero costretti a scartare tutti i pani con peso inferiore al peso fisso e ad etichettare con tale peso fisso tutti i pani di peso superiore, comportando scarti di produzione di pane sottopeso a discapito della sostenibilità ambientale e mancati redditi sulla differenza tra il peso reale e quello dichiarato dal peso fisso.

Articolo 3

(Caratteristiche del pane)

Al comma 3 sopprimere il secondo periodo.

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità di eliminare il controllo sulle ceneri nella farina poiché lo stesso ha la finalità di stabilire la rispondenza del prodotto a quanto dichiarato.

Poiché la produzione del pane, nella maggior parte dei casi, contempla l'utilizzo simultaneo di diverse tipologie di farina, viene meno la necessità di effettuare l'analisi delle ceneri.

Ciò alla luce dell'obbligo di etichettatura esistente, anche, per il pane venduto sfuso per il quale, dunque, sussiste l'obbligo di indicazione degli ingredienti impiegati nella preparazione del prodotto.

Inoltre, l'analisi delle ceneri non determinerebbe un vantaggio per il consumatore, il quale è già adeguatamente informato dalla lista degli ingredienti presenti in etichetta.

Articolo 4

(Tipologie di Pane)

Apportare le seguenti modifiche:

- A) Sostituire il Comma 1) con il seguente: “1.il pane prodotto con farina di grano tenero avente le caratteristiche del tipo 0 e del tipo 00 è denominato “pane di farina di grano tenero”;
- B) Sopprimere comma 2;
- C) Sostituire il Comma 6) con il seguente: “ 6.il pane prodotto con semola o con semolato di grano duro, ovvero con rimacinate di semola o semolato è denominato “pane di semola di grano duro”

Motivazione

L'Italia è l'unico paese europeo a differenziare due tipologie di sfarinati di grano tenero (0 e 00) e due tipologie di sfarinati di grano duro (semola e semolato). Tale differenza proviene dalla legge n. 580 del 1967. Poiché l'evoluzione della tecnologia di molitura ha comportato un sostanziale allineamento delle caratteristiche e dei prezzi di tali sfarinati, al fine di semplificare l'interpretazione della terminologia da parte dei panificatori e dei consumatori, si propone l'unificazione delle differenti tipologie di sfarinati con la denominazione del grano di origine

Articolo 5

(Aggiunte e ingredienti particolari)

Sopprimere i commi 2, 3 e 4

Motivazione

La proposta emendativa è volta ad eliminare le percentuali minime individuate dai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 5, in quanto queste non sono più caratterizzanti della tipologia di pane prodotto, ma la presenza degli ingredienti particolari e la relativa percentuale presente nel prodotto viene indicata nella lista degli ingredienti.

Si ritiene, pertanto, che tali percentuali minime siano assolutamente non interpretabili dai panificatori e superflue ai fini della produzione e dell'informazione ai consumatori vista, anche, la normativa vigente in materia di etichettatura.

Articolo 5

(Aggiunte e ingredienti particolari)

Al Comma 6 le parole “di ingredienti di cui ai commi 3 e 5” sono sostituite dalle seguenti: “di strutto e di olio di oliva ed oli vegetali”

Motivazione

Se il comma 6 prevede per i pani ottenuti con l’aggiunta di strutto di cui al comma 5 una percentuale di umidità aumentata del 10% rispetto all’art.3 commi 1 et 2, la stessa deroga deve essere applicata ai pani ottenuti con olio di oliva e oli vegetali in quanto entrambi grassi anidri.

Articolo 8

(Pane conservato o a durabilità prolungata)

Dopo il comma 3 aggiungere il seguente:

3-bis. “Per il pane confezionato è possibile utilizzare un film microforato per garantirne la fragranza. Al momento della vendita il pane confezionato è esposto in uno scomparto appositamente riservato”

Articolo 10

(Pasta madre essiccata)

Al comma 1, dopo il primo periodo, aggiungere il seguente: “E’ altresì consentito l’utilizzo di pasta acida essiccata.”

Motivazione

La proposta emendativa è volta ad inserire la pasta acida essiccata tra gli ingredienti impiegati nella produzione del pane, poiché spesso utilizzata nella preparazione di questo prodotto.

Tale pasta acida, detta Biga non è necessariamente ottenuta dalla lavorazione di una pasta madre.

L'indicazione della sola pasta essiccata ottenuta da pasta madre rappresenterebbe, dunque, una seria limitazione per l'attività svolta dai panificatori.

Articolo 12

(Definizione di panificio, modalità di vendita e di trasporto del pane)

Al comma 7 sostituire le parole: “muniti di copertura a chiusura,” con le seguenti: “comunque”;

Motivazione

L'emendamento è volto ad eliminare l'obbligo di trasportare il pane all'interno di contenitori muniti di copertura a chiusura.

Si ritiene, infatti, che tale modalità di trasporto possa contribuire ad alterare le proprietà del pane fresco con particolare riferimento al pane trasportato caldo.

E' noto, infatti, che il pane appena sfornato per mantenere la propria fragranza e croccantezza tipiche del pane fresco debba essere mantenuto in un ambiente aperto al fine di evitare alterazioni significative della qualità.

Ciò, anche, a tutela del consumatore finale il quale diversamente acquisterebbe un prodotto di qualità inferiore.

Il trasporto del pane, come di tutti i prodotti alimentari, resta vincolato ai requisiti igienico sanitari stabiliti dal Reg. CE 852/04

Articolo 12

(Definizione di panificio, modalità di vendita e di trasporto del pane)

Al comma 7 , il secondo periodo è sostituito dal seguente “E' vietata la vendita del pane in forma ambulante e nei pubblici mercati. Nei soli mercati pubblici al coperto è consentita la vendita di pane purché ci siano le condizioni di cui al punto 4 e 6, nonché sia confezionato e nel pieno rispetto della normativa vigente sulla etichettatura. E' inoltre consentita la vendita del pane a domicilio del rispetto dell'Art.69 del D.Lgs 26 Marzo 2019 N.69”

Motivazione

Riteniamo sia importante dettagliare la norma circa il divieto di vendita nei mercati all'aperto e coprire il vulnus sulla vendita a domicilio con il richiamo al D. Lgs 69/2019. Si tratta infatti di due contesti di cessione del prodotto che, se non chiaramente nomarti potrebbero fare da sponda alle produzioni e commercializzazioni abusive di pane.