

**NORME IN MATERIA DI PRODUZIONE E VENDITA DEL PANE E DEI PRODOTTI DA FORNO E PER LA LORO
VALORIZZAZIONE**

RELAZIONE

Se il pane è da sempre uno degli alimenti centrali della cultura alimentare italiana, quello che oggi è cambiato rispetto al passato è la possibilità per il consumatore di scegliere fra una variegata offerta di prodotti, artigianali o industriali, profondamente diversi nei metodi di produzione e di conservazione; si può scegliere fra prodotto fresco o surgelato e cotto, fra prodotti lavorati e venduti in giornata od altri con lunghi tempi di conservazione.

Varietà di scelta che diventa libertà di scelta solo quando il consumatore conosce le differenze fra le alternative proposte. Ma oggi un panorama legislativo incerto non consente al consumatore una scelta consapevole ed informata.

I principali riferimenti normativi statali sono costituiti dalla ormai datata legge 4 luglio 1967, n. 580 “Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari” e dall’art. 4 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223 “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”, convertito con L. 248/06, che però si limita ad alcune succinte definizioni, rinviando la disciplina puntuale all’emanazione, mai avvenuta, di un successivo Decreto interministeriale.

E’ in tale vuoto che si è inserita, negli anni, la legislazione di diverse regioni (ricordiamo che si tratta di materia legislativa concorrente), che ha consentito a questa proposta di legge di potersi innestare su esperienze già consolidate, tenendo altresì conto delle proposte attualmente all’esame del Parlamento, per essere in linea con le medesime nel momento in cui dovessero diventare legge dello Stato.

Così, l’art. 1 identifica le finalità della legge in una doppia opera di informazione al consumatore e di valorizzazione della professionalità artigiana.

L’art. 2 definisce le denominazioni di “pane”, “pane fresco”, “pane conservato”, “prodotto intermedio di panificazione”, “panificio”, “impresa di panificazione”, “forno regionale artigianale”, “responsabile dell’attività produttiva”. A tale fine, la norma attinge sia dalla legislazione vigente (statale, ma anche ispirandosi ad altre regioni), sia dalle proposte emerse dagli schemi di Decreto mai attuati e dal DDL Romanini, oggi all’esame del Parlamento.

L’art. 3 definisce la necessità di essere in regola con la normativa semplificata per l’autorizzazione di avvio della nuova attività (la SCIA) e si sofferma sulla descrizione dell’attività di panificio, intesa come produzione di pane fresco con metodi tradizionali oppure mediante tecnologie alternative o innovative e di produzione e vendita di prodotti da forno, di impasti e di prodotti semilavorati refrigerati, congelati o surgelati, nonché attività di vendita dei prodotti di propria produzione per il consumo immediato, utilizzando locali e arredi dell’azienda, con esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l’osservanza delle norme igienico-sanitarie.

Con l'art. 4 si definisce la figura del responsabile dell'attività produttiva, che garantisce il rispetto delle regole di buona pratica professionale, l'utilizzo di materie prime in conformità alle norme vigenti, l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza dei luoghi di lavoro, nonché la qualità del prodotto finito. Al responsabile sono richieste esperienze di pratica e di formazione secondo le modalità che verranno definite dalla giunta regionale in base alle indicazioni fornite dall'articolo in esame.

Le modalità di vendita di cui all'art. 5 definiscono puntualmente come il pane debba essere lavorato, conservato e venduto, per potersi fregiare della denominazione esplicita di pane fresco, piuttosto che di pane conservato: vendita in scaffali separati e contrassegnati e, per il pane fresco, entro 24 ore dalla conclusione del processo produttivo; vendita del pane conservato solo in apposita confezione etichettata e altre norme di dettaglio.

L'articolo specifica anche la possibilità di vendere il pane sfuso in aree pubbliche, nelle costruzioni stabili e nei negozi mobili, purché l'esercente sia dotato di apposite attrezzature per l'esposizione, con idonee caratteristiche igienico-sanitarie.

L'art. 6 si sofferma sulla valorizzazione del prodotto artigianale, promuovendo annualmente una giornata del pane e dei prodotti da forno con intento promozionale e di educazione al consumo consapevole.

Gli ultimi articoli, da 7 a 12, contengono le disposizioni in materia di vigilanza e sanzioni, l'esplicitazione della normativa sugli aiuti di stato, le disposizioni transitorie per gli esercizi in attività ed il mutuo riconoscimento dei prodotti comunitari, nonché la norma finanziaria.

Art. 1

Finalità

1. La Regione Emilia-Romagna, al fine di valorizzare la professionalità artigiana, nonché di promuovere la modernizzazione e lo sviluppo dell'attività di panificazione, anche migliorando l'informazione al consumatore, disciplina l'attività di produzione e vendita del pane.

2. Per le finalità di cui al comma 1, vengono individuate le denominazioni di “pane”, “pane fresco”, “pane conservato”, “prodotto intermedio di panificazione”, “panificio”, “impresa di panificazione”, “forno regionale artigianale”, “responsabile dell'attività produttiva”.

Art. 2

Definizioni

1. Ai sensi dell'articolo 14 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari), è denominato "pane" il prodotto ottenuto dalla cottura totale o parziale di una pasta convenientemente lievitata, preparata con sfarinati di grano, acqua e lievito, con o senza aggiunta di sale comune (cloruro di sodio).

2. In conformità all'articolo 4 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (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), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, si intende:

a) per “panificio” l'impresa di panificazione che svolge l'intero ciclo di produzione del pane, dalla lavorazione delle materie prime alla cottura finale. Ai fini della presente legge, l'“impresa di panificazione” è intesa come il complesso di beni e servizi organizzati dall'imprenditore per la produzione di pane, impasti da pane, prodotti da forno dolci e salati. Il termine panificio può designare anche il punto vendita di proprietà o collegato all'impianto di produzione della stessa azienda. Il panificio può svolgere l'intero ciclo di produzione anche degli impasti da pane e dei prodotti da forno assimilati;

b) per “pane fresco” il pane che sia stato preparato secondo un processo di produzione continuo, privo di interruzioni finalizzate al congelamento, alla surgelazione od alla conservazione prolungata di materie prime, dei prodotti intermedi della panificazione e degli impasti, eccezion fatta per le tecniche mirate al solo rallentamento del processo di lievitazione, senza additivi conservanti ed altri trattamenti con effetto conservante e che sia posto in vendita al consumatore finale entro un termine che tenga conto delle tipologie panarie esistenti a livello territoriale e comunque non oltre le ventiquattro ore dal momento in cui sia stato completato il processo produttivo. E' ritenuto continuo, ai fini della denominazione in oggetto, il processo di produzione per il quale

non intercorra un intervallo di tempo superiore a settantadue ore dall'inizio della lavorazione fino al momento della messa in vendita del prodotto;

c) per "pane conservato" il prodotto che non ha le caratteristiche di cui alla precedente lettera b). Non rientra in tale definizione il pane sottoposto a successivi processi di lavorazione finalizzati all'essiccamento, tostatura e biscottatura del prodotto;

3. Si intende altresì:

a) per "forno regionale artigianale" l'esercizio di vendita annesso, ovvero i locali di produzione e stoccaggio non necessariamente attigui ma riconducibili, al panificio iscritto all'albo delle imprese artigiane ai sensi della legge 8 agosto 1985, n. 443 (Legge-quadro per l'artigianato) e avente sede legale o operativa in Emilia-Romagna);

b) per prodotto "intermedio di panificazione" l'impasto da pane crudo, preformato o non, lievitato o non, destinato alla conservazione prolungata e alla successiva cottura per l'ottenimento del prodotto finale pane. E' da considerarsi tale l'impasto sottoposto a congelamento, surgelazione o ad altri metodi di conservazione che mantengano inalterate le caratteristiche del prodotto intermedio per prolungati periodi di tempo, determinando un'effettiva interruzione del ciclo produttivo.

Art. 3

Attività di panificio

1. L'apertura di un nuovo panificio, il trasferimento e la trasformazione di panifici già esistenti sono soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), da inoltrarsi al comune competente per territorio, nonché al rispetto della vigenti norme in materia igienico-sanitaria, edilizia, ambientale e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

2. Il panificio di cui all'art. 2, comma 2, lett. a), produce il pane fresco con metodi tradizionali oppure mediante tecnologie alternative o innovative idonee a garantire al consumatore un prodotto di qualità.

3. Il panificio può svolgere anche attività di produzione e vendita di prodotti da forno, di impasti e di prodotti semilavorati refrigerati, congelati o surgelati, nonché attività di vendita dei prodotti di propria produzione per il consumo immediato, utilizzando locali e arredi dell'azienda, con esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle norme igienico-sanitarie.

Art.4

Responsabile dell'attività produttiva

1. Il responsabile dell'attività produttiva garantisce il rispetto delle regole di buona pratica professionale, l'utilizzo di materie prime in conformità alle norme vigenti, l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza dei luoghi di lavoro, nonché la qualità del prodotto finito.

2. Il responsabile dell'attività produttiva:

a) è il titolare, ovvero un collaboratore familiare, socio o lavoratore dell'impresa di panificazione, appositamente designato dal legale rappresentante dell'impresa stessa all'atto della presentazione della SCIA;

b) deve essere individuato per ogni panificio e per ogni unità locale di un impianto di produzione ove è presente il laboratorio di panificazione;

c) deve frequentare con esito positivo un corso di formazione professionale. I contenuti, la durata e le modalità di svolgimento del corso sono stabiliti con provvedimento della Giunta regionale, che definisce anche le modalità di aggiornamento periodico, ai sensi della legge regionale 30 giugno 2003, n. 12)Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

3. Non è tenuto a frequentare il corso di cui al comma 2, lettera c) il responsabile dell'attività produttiva che risulti in possesso di uno dei seguenti requisiti:

a) avere prestato la propria opera per almeno due anni presso un'impresa di panificazione con la qualifica di operaio panettiere o una qualifica superiore secondo la disciplina dei vigenti contratti;

b) avere esercitato per almeno due anni l'attività di panificazione in qualità di titolare, collaboratore familiare o socio prestatore d'opera;

c) essere in possesso di un diploma di Scuola Media Superiore in materie attinenti l'attività di panificazione;

d) essere in possesso del diploma professionale quadriennale, conseguito nel sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP) in materie attinenti l'attività di panificazione, unitamente a un periodo di attività lavorativa di panificazione di almeno un anno presso imprese del settore;

e) essere in possesso di una qualifica professionale rilasciata da una Regione attinente l'attività di panificazione, unitamente a un periodo di attività lavorativa di panificazione della durata di almeno un anno svolta presso imprese del settore, oppure di due anni qualora l'attestato sia stato conseguito prima del compimento della maggiore età.

4. L'elenco dei diplomi di cui al comma 3, lettere c) e d) è individuato dalla Giunta regionale.
5. Le attività di cui al comma 3, lettere a) e b) devono essere accertate presso INPS, INAIL, centro per l'impiego o la CCIAA.
6. Le modalità di aggiornamento professionale periodico del responsabile dell'attività produttiva sono definite con provvedimento della Giunta regionale.
7. Il responsabile dell'attività produttiva svolge la propria attività in completa autonomia relativamente alla gestione, organizzazione e attuazione della produzione.

Art. 5

Modalità di vendita

1. Il pane fresco ed il pane conservato sono posti in vendita in scomparti appositamente riservati e fra loro separati.
2. Il pane fresco deve essere venduto entro ventiquattro ore dalla conclusione del processo produttivo e gli scaffali di vendita devono essere contrassegnati dalla dicitura "pane fresco".
3. Il pane conservato è posto in vendita confezionato. La confezione riporta le indicazioni previste dalle norme in materia di etichettatura e, ben visibile, la dicitura "pane conservato", seguita dall'indicazione dello stato o del metodo di conservazione utilizzato, nonché dalle eventuali modalità di conservazione e di utilizzo. L'etichetta deve comunque indicare il luogo di origine o di provenienza dell'impasto e del prodotto, la data di produzione e la ragione sociale del produttore.
4. Il prodotto intermedio di panificazione è commercializzato già confezionato e riporta sulla confezione le indicazioni previste dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 (Attuazione della direttiva 89/395/CEE e della direttiva 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari), ivi comprese le modalità di conservazione e di utilizzo.
5. L'impresa che provveda alla lievitazione, alla cottura o completamento di cottura, ovvero alla sola cottura o completamento di cottura del prodotto di cui al comma 4, è tenuta ad esporre in modo visibile nei propri locali l'avviso che la stessa provvede esclusivamente alle fasi di cottura o di completamento di cottura.
6. Qualora il processo di cui al comma 5 riguardi impasti prodotti da altra impresa, il pane così ottenuto è commercializzato riportando sugli scaffali di vendita, oltre alle indicazioni previste dal medesimo comma:

- a) la ragione sociale del produttore;
- b) le modalità di conservazione utilizzate;
- c) il luogo e la data di produzione.

7. Il prodotto di cui ai commi 5 e 6 è commercializzato in scaffali separati dal pane fresco, recanti sia le indicazioni previste dalle norme in materia di etichettatura, sia la dicitura “pane ottenuto da cottura di impasti”, seguita dall’indicazione del metodo di conservazione utilizzato.

8. Al processo di completamento di cottura di pane precotto, surgelato e non, si applicano le disposizioni dell’articolo 1 del Regolamento di cui al Decreto del Presidente della repubblica 30 novembre 1998, n. 502 (Regolamento recante norme per la revisione della normativa in materia di lavorazione e di commercio del pane, a norma dell’articolo 50 della legge 22 febbraio 1994, n. 146). Nel caso di prodotto surgelato, l’etichetta dovrà riportare inoltre le indicazioni previste dalla normativa vigente in materia di prodotti alimentari surgelati, nonché la menzione “surgelato”.

9. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo n. 109 del 1992, nonché dalla normativa in materia di igiene degli alimenti, è fatto obbligo, nella vendita del pane sfuso, di disporre di apposite attrezzature per la vendita dello stesso, distinte e separate da altri generi alimentari.

10. È consentita la vendita di pane sfuso in aree pubbliche, nelle costruzioni stabili e nei negozi mobili, purché l'esercente sia dotato di apposite attrezzature per l'esposizione, con idonee caratteristiche igienico-sanitarie. In assenza di tali attrezzature è consentita solo la vendita di pane confezionato all'origine dall'impresa produttrice.

Art. 6

Valorizzazione

1. La Regione, al fine di promuovere e valorizzare il pane ed i prodotti da forno realizzati dai forni di cui all’articolo 2, comma 3, lettera a), può sostenere con specifici contributi le iniziative promozionali da tenersi durante la “Giornata del pane e dei prodotti da forno”, che si svolge ogni anno nel mese di ottobre.

2. Per l’attività di valorizzazione e di promozione di cui al comma 1 dell’articolo 1, la Giunta regionale predispone, fra l’altro, azioni finalizzate alla tracciabilità del prodotto, anche supportando accordi intercategoriale di filiere.

3. La data dell’evento, l’ammontare e le modalità di concessione dei contributi di cui al presente articolo, sono definite con atto di giunta.

Art. 7

Vigilanza

1. La vigilanza sull'applicazione della presente legge è esercitata dai comuni, a cui spettano i proventi delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 8. Resta salva la competenza dell'Azienda USL per le violazioni in materia sanitaria, nonché relative alla tutela e alla sicurezza del lavoro.

Art. 8

Sanzioni

1. In caso di violazioni sanabili alle previsioni di cui alla presente legge che non riguardino la previsione di cui all'articolo 3, comma 1, si applica l'istituto della diffida amministrativa, come disciplinato dall'articolo 7 bis della legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 (Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale).

2. Fatte salve le ulteriori sanzioni previste dalla normativa nazionale, per le violazioni delle disposizioni della presente legge si applicano le seguenti sanzioni amministrative:

a) da 2.500,00 a 10.000 euro nel caso di attività produttiva di panificazione svolta senza presentare la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);

b) da 2.500 a 10.000 euro per la mancata o errata identificazione del pane fresco e del pane conservato nelle strutture di vendita;

c) da 1.000 a 8.000 euro per il panificio che non svolga nel proprio ambito l'intero ciclo di produzione del pane, dalla lavorazione delle materie prime fino alla cottura finale;

d) da 1.000 a 4.000 euro per il non rispetto di ogni ulteriore obbligo di cui all'articolo 5, non già ricadente nella previsione di cui alla lettera b);

e) da 1.000 a 4.000 euro nel caso di mancata indicazione del responsabile dell'attività produttiva o di sua inottemperanza all'obbligo formativo o all'aggiornamento professionale.

3. In caso di recidiva le sanzioni di cui al comma 2 sono raddoppiate e, in caso di particolare gravità, il sindaco può disporre la sospensione dell'attività di vendita per un periodo non superiore a venti giorni.

Art. 9

Aiuti di Stato

1. Gli atti adottati in attuazione dell'articolo 6, che prevedano l'attivazione di interventi configurabili come aiuti di Stato, ad eccezione dei casi in cui detti aiuti siano erogati in

conformità a quanto previsto dai regolamenti comunitari di esenzione, sono oggetto di notifica ai sensi degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Art. 10

Disposizioni transitorie

1. I panifici attivi alla data di entrata in vigore della presente legge comunicano al SUAP, entro centottanta giorni dalla data di cui al presente comma, il nominativo del responsabile dell'attività produttiva ai fini dell'annotazione nel registro delle imprese.
2. In sede di prima applicazione della presente legge, i responsabili dell'attività produttiva, ad eccezione dei soggetti di cui all'articolo 4, comma 3, sono tenuti alla formazione di cui all'articolo 4, comma 2, lettera c) entro il termine massimo di dodici mesi dall'attivazione dei corsi.

Art. 11

Mutuo riconoscimento

1. Le disposizioni di cui al alla presente legge, non si applicano al pane legalmente prodotto o commercializzato negli Stati membri dell'Unione europea ed a quello originario dei Paesi contraenti dell'Accordo sullo spazio economico europeo, introdotto e posto in vendita sul territorio nazionale.

Art. 12

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge la Regione fa fronte, per l'esercizio 2017, mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli o apportando eventuali variazioni a capitoli esistenti, nell'ambito di missioni e programmi specifici, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti" del bilancio di previsione 2017 - 2019.
2. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie.
3. Per gli esercizi successivi al 2017 agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e

degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).