

COMMISSIONE

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO

DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

*AVV. FILIPPO ARENA*

nell'ambito dell'esame dei disegni di legge A.S. 169 "Disposizioni in materia di produzione e vendita del pane" e A.S. 739 "Norme in materia di produzione e vendita di pane"

17 gennaio 2019

---

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito ai Disegni di legge A.S. 169 e A.S. 739.

L'Autorità si sta infatti occupando al momento del settore del pane nell'ambito di 6 procedimenti istruttori avviati nei confronti delle principali catene della GDO ai sensi dell'art. 62 del d.l. 1/2012, aventi ad oggetto la pratica del reso del pane invenduto. In base all'ipotesi di avvio delle istruttorie, che si concluderanno nel prossimo mese di maggio, la violazione commessa dai più importanti gruppi della GDO consisterebbe nel traslare sui panificatori il rischio e i costi dell'invenduto quotidiano di pane fresco, in tal modo abusando del proprio potere commerciale e del sussistente squilibrio contrattuale.

Le competenze dell'Autorità ovviamente non riguardano direttamente gli aspetti tecnici e definitivi che rappresentano il contenuto prevalente dei due disegni di legge oggetto della presente audizione quanto, in via indiretta, le ricadute di tali aspetti sulle condizioni di trasparenza e di correttezza nelle relazioni tra produttori di pane, distributori e consumatori finali.

In questa sede, pertanto, si formuleranno alcune considerazioni di carattere generale in merito alle finalità e agli effetti che i disegni di legge in esame intendono perseguire e produrre, fornendo altresì alcuni spunti di riflessione su eventuali modifiche o integrazioni che potrebbero essere loro apportate.

Sotto il profilo delle finalità, è certamente apprezzabile l'intento comune ai due progetti normativi di migliorare la consapevolezza degli acquisti dei consumatori, aumentando il grado di trasparenza sul mercato in merito alle tipologie di pane commerciate, alla loro conservabilità, ai prodotti utilizzati per la lievitazione, nonché all'attribuzione, nell'ambito dei panifici, di una precisa responsabilità sulle verifiche di conformità dell'attività produttiva alla normativa vigente.

E ciò, soprattutto, in ragione della profonda evoluzione che si è verificata nelle tecniche di lavorazione del prodotto, che, da un lato, ha consentito una più ampia e profonda differenziazione dell'offerta, dall'altro, però, rende necessario fornire al consumatore tutte le informazioni utili a guidarne la scelta.

A tale riguardo, infatti, si osserva che anche l'assenza di una regolamentazione chiara in merito alle norme relative alle modalità di commercializzazione ed etichettatura della diverse tipologie di pane potrebbe favorire l'adozione, da parte di alcuni operatori, di condotte in contrasto con il Codice del Consumo e, ancor prima, con la normativa in materia di pubblicità ingannevole<sup>1</sup>.

In questo senso, pertanto, i disegni di legge in esame, andando a definire con maggiore precisione le diverse tipologie di pane in commercio, risultano effettivamente rispondere all'esigenza di tutelare la corretta informazione del consumatore riguardo ai distinti processi di produzione. In particolare, i disegni di legge appaiono idonei a delineare una distinzione chiara tra i prodotti freschi artigianali - risultato di conoscenze, tradizioni e pratiche che costituiscono un patrimonio, anche culturale, a tutti gli effetti meritevole di tutela - e le tipologie di pane prodotte a partire da impasti precotti o surgelati o, comunque, sottoposte a trattamenti volti ad aumentarne la durabilità. Appare altresì opportuna la specificazione contenuta nelle norme in discussione, ulteriore anche rispetto a quanto già chiarito nel Decreto Interministeriale n. 131 del 1° ottobre 2018, su cosa debba intendersi

---

<sup>1</sup> Sul punto, si segnala che, nel 2011, è stata con attuata con successo dall'Autorità un'attività di *moral suasion* nei confronti di un produttore di pane confezionato, che riportava sull'etichetta un'indicazione di provenienza locale della semola utilizzata non corrispondente alle farine effettivamente utilizzate (PS6124 - OROPAN-PANE DI SEMOLA DI ALTAMURA). Si richiama inoltre un intervento dell'Autorità risalente al 1998, con cui è stata qualificata come messaggio ingannevole per i consumatori la dicitura "*per trovare la fragranza del pane appena sfornato*" utilizzata da Novacoop s.c.a r.l. con riferimento al pane precotto surgelato, che poteva lasciare intendere che si trattasse di pane fresco (PI2231 - COOP DI LUINO, Boll. n. 52/1998).

per “lievito” o per “pasta madre”, consentendo un’ulteriore distinzione dei prodotti finali sulla base del processo di lievitazione utilizzato.

Sempre in un’ottica di massimizzazione della trasparenza nei confronti del consumatore, potrebbe tuttavia essere utile verificare se, a fronte dell’estrema chiarezza con la quale le norme in esame stabiliscono cosa debba intendersi per pane fresco, sia il caso di specificare ulteriormente i prodotti inclusi nella categoria del “pane conservato o a durabilità prolungata” (art. 4 di entrambi i disegni di legge). In tale categoria, infatti, sembrano confluire in modo del tutto indistinto e residuale: il pane posto in vendita successivamente al completamento della cottura di pane parzialmente cotto; il pane ottenuto dalla cottura di prodotti intermedi di panificazione (surgelati o congelati); le tipologie di pane che, pur essendo prodotte con procedimento di lavorazione continuo e messe in vendita nell’ambito delle settantadue ore dall’inizio della lavorazione, hanno tuttavia una durata di vita a scaffale superiore alle 24 ore. Tra tali ultime tipologie di pane, in particolare, potrebbero rientrare anche alcune specialità locali di prodotti di panificazione, che, per le caratteristiche degli ingredienti o per le tecniche di lavorazione e/o di cottura utilizzate, sono in grado di mantenere intatte le proprie caratteristiche organolettiche per un periodo superiore alle 24 ore.

A tale ultimo riguardo, si segnala che i disegni oggetto di discussione introducono, all’art. 2, comma 3, lett. a), il divieto di denominare “*pane fresco*” il prodotto “*destinato ad essere posto in vendita **oltre le 24 ore** successive al momento in cui è stato completato il processo produttivo, indipendentemente dalle modalità di conservazione adottate*”.

Potrebbe essere al proposito opportuno che sia chiarito in quale categoria definitoria debbano inserirsi le tipologie di pane con una vita a scaffale superiore alle 24 ore, ma che comunque vengono prodotte con procedimento di lavorazione continuo e senza uso di additivi conservanti, valutando eventualmente se alcune di esse non possano comunque fregiarsi della denominazione di pane “fresco”.

L’interesse dell’Autorità nei confronti della tematica legata ad una corretta determinazione del periodo di vita di scaffale dei prodotti di panificazione appare anche legato all’esistenza di uno stretto nesso tra quest’ultima e la quantità di prodotto invenduto da gestire a fine giornata, che a sua volta ha impatto sulle relazioni commerciali tra i panificatori e i distributori nella fase di individuazione dei soggetti contrattualmente obbligati ad assumersi il rischio e gli oneri dell’invenduto. In merito a tali circostanze, come si è detto, sono attualmente in corso i citati accertamenti istruttori dell’Autorità al fine di verificare eventuali abusi della GDO nei confronti dei panificatori.

D'altro canto, relativamente alle modalità di gestione dello smaltimento del prodotto che abbia esaurito la propria vita commerciale, esiste nel settore anche una forte problematica correlata al tema della riduzione degli sprechi alimentari. Attualmente, infatti, in base alla normativa vigente, il pane invenduto a fine giornata può essere solo destinato ad uso mangimistico (d.lgs. 360/1999) o - grazie alla recente legge Gadda (l. 166/2016) - ad uso caritatevole per il tramite delle associazioni benefiche. Tuttavia, allo stato, vuoi per la scarsa redditività della destinazione ad uso mangimistico, vuoi per le difficoltà sussistenti nel coordinamento tra i produttori o i rivenditori di pane con le associazioni benefiche, una consistente percentuale del pane invenduto a fine giornata rimane di fatto inutilizzata e viene trattata come un rifiuto (d.lgs. 152/2006).

In tale contesto, pertanto, l'Autorità auspica che sia avviata una riflessione sulla possibilità di integrare la normativa in esame, anche eventualmente mediante un intervento normativo successivo, con lo specifico obiettivo di incentivare la riduzione degli sprechi alimentari, con l'effetto di allentare anche la tensione tra la fase della produzione e quella della distribuzione di pane fresco - connotata da un forte squilibrio contrattuale a vantaggio della seconda - nella negoziazione sulla gestione dell'invenduto.

Si rileva inoltre che i disegni di legge in esame prevedono, diversamente dalla attuale disciplina, che il responsabile dell'attività produttiva debba frequentare un corso di formazione professionale accreditato dalla Regione o dalla Provincia Autonoma competente per territorio, nonché talune ipotesi di esonero dalla frequenza del corso, rispettivamente elencate all'art. 8, comma 5, del d.d.l. 739 e all'art. 9, comma 5, del d.d.l. 169.

Al riguardo, si osserva innanzitutto che non si comprende se il corso di formazione professionale di cui al comma 4 e il diploma in materie attinenti all'attività di panificazione di cui al comma 5, lett. c riguardino solo gli attestati rilasciati dalla Regione presso cui si avvia l'attività oppure anche quelli compresi negli elenchi di qualsiasi altra Regione o Provincia autonoma. Una formulazione più chiara di queste ipotesi, tale da rendere espresso che l'attestato possa essere stato conseguito in qualsiasi Regione, eviterebbe la configurazione di una ingiustificata barriera all'ingresso per i panificatori che hanno conseguito il titolo professionale in materie attinenti all'attività di panificazione in altre Regioni italiane o in altra area geografica europea.

Inoltre, non appare chiaro perché chi ha ottenuto un diploma di qualifica di istruzione professionale in materie attinenti all'attività di panificazione nell'ambito del sistema di istruzione professionale per essere esonerato debba anche aver svolto un periodo minimo di attività lavorativa di panificazione (lett. d) del comma 5), al contrario di chi abbia conseguito un diploma in materie attinenti all'attività di panificazione, compreso in un apposito elenco individuato dalla giunta regionale o della

provincia autonoma (lett. c) del comma 5). Laddove tali corsi non siano effettivamente diversi per l'offerta formativa proposta, siffatta distinzione potrebbe determinare un'ingiustificata disparità di trattamento lesiva della concorrenza.

Infine, le previsioni in questione potrebbero determinare una limitazione della libera circolazione dei lavoratori, stante l'assenza di un'ipotesi di esonero a favore di chi ha conseguito un diploma in materie attinenti all'attività di panificazione in un altro Stato Membro dell'Unione Europea.

Si invita pertanto codesta Commissione a valutare la necessità di mantenere la previsione relativa all'obbligo, per il responsabile dell'attività produttiva, di frequentare un corso professionale o a modificare la relativa disciplina.