



Disposizioni in materia di idoneità fisica al servizio nelle Forze armate per i soggetti affetti da celiachia e da intolleranze alimentari

A.C. 1243

Dossier n° 198 - Schede di lettura
30 ottobre 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1243
Titolo:	Disposizioni in materia di idoneità fisica al servizio nelle Forze armate per i soggetti affetti da celiachia e da intolleranze alimentari
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Baldino
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	22 giugno 2023
assegnazione:	2 ottobre 2023
Commissione competente :	IV Difesa
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, XI Lavoro e XII Affari sociali

Contenuto

Il provvedimento in esame è costituito da due articoli.

L'**articolo 1** contiene la **delega al Governo** per apportare le modifiche alle norme regolamentari in materia di idoneità fisica al servizio nelle Forze armate necessarie per eliminare ogni preclusione all'accesso alla carriera militare per le persone affette da celiachia o da altre intolleranze alimentari. Più nel dettaglio, il Governo, **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede ad apportare al testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (**D.P.R. 90/2010**) le modificazioni necessarie al fine di eliminare ogni preclusione all'accesso alla carriera militare per le persone affette da celiachia o da altre intolleranze alimentari e di favorire il rispetto dei principi di equità, di giustizia e di non discriminazione nei concorsi pubblici per l'arruolamento nelle Forze armate, sulla base dei seguenti principi:

a) predisporre un sistema correttivo relativo ai casi di soggetti giudicati idonei al servizio militare in sede concorsuale e all'atto dell'arruolamento, che presentino una dichiarata e accertata intolleranza al glutine la quale, in base ai criteri generali e ai requisiti richiesti dai bandi concorsuali, non ne consenta il reclutamento, anche in caso di patologia asintomatica;

b) modificare l'elenco delle imperfezioni e delle infermità stabilito dall'**articolo 582, comma 1, del D.P.R. 90/2010**, anche al fine di armonizzare ad esso la normativa relativa all'idoneità al servizio militare, tenendo conto del fatto che la celiachia e le intolleranze alimentari non possono costituire un esclusivo motivo valido di inibizione alla partecipazione alle procedure concorsuali per le Forze armate, se non in casi di estrema gravità che pregiudichino l'effettivo svolgimento della carriera militare;

c) prevedere che la diagnosi di intolleranza al glutine non può comportare provvedimenti medico-legali per il personale in servizio, fatti salvi i casi in cui la gravità della sintomatologia sia tale da pregiudicarne l'idoneità, come previsto anche da disposizioni amministrative del Ministero della difesa;

d) tenere conto, nell'apportare modifiche all'elenco delle imperfezioni e delle infermità stabilito dall'articolo 582, comma 1, del D.P.R. 90/2010, della necessità di introdurre una distinzione tra intolleranze alimentari e allergie, in quanto queste ultime possono, a differenza delle intolleranze alimentari, presentare una sintomatologia sufficientemente grave da pregiudicare l'idoneità al servizio, fino a causare uno stato di shock anafilattico.

Si ricorda che l'**art. 582 del D.P.R. 90/2010** elenca le imperfezioni e infermità che sono causa di non idoneità al servizio militare. In particolare, al **comma 1, lettera e), numero 2)** prevede, tra tali cause di non idoneità, "l'anafilassi, le reazioni allergiche/pseudoallergiche, le intolleranze a farmaci ed alimenti, con manifestazioni cliniche severe, anche

in fase asintomatica, diagnosticate tramite valutazioni cliniche e procedure laboratoristiche appropriate, trascorso, se occorre, il periodo di inabilità temporanea".

La relazione illustrativa segnala che la **direttiva tecnica** approvata con [decreto del Ministro della difesa 4 giugno 2014](#) (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 131 del 9 giugno 2014), a ulteriore specificazione del suddetto punto, precisa che rientrano nelle intolleranze sopramenzionate «**le intolleranze ad alimenti di abituale consumo, utilizzo e diffusione**». Per giudicare l'idoneità al servizio militare, a ciascuna caratteristica somatico-funzionale del soggetto è attribuito un coefficiente di validità decrescente con valore da 1 a 4. Alle «allergie ed intolleranze ad alimenti senza implicazioni di rilevanza clinico-funzionale della cute, dell'apparato respiratorio e cardiovascolare» in cui la direttiva fa rientrare la celiachia viene attribuito un coefficiente AV El 3 (acronimo indicante l'apparato ematologico-immunitario) che **potrebbe comportare un'inidoneità all'arruolamento volontario**.

Negli ultimi anni - ricorda la relazione illustrativa - si è avviato un dibattito costruttivo sulla questione, chiamando in causa lo Stato maggiore della difesa. Frutto di questo confronto è stata la **direttiva dell'Ispettorato generale per la sanità militare dello Stato maggiore della difesa del 9 aprile 2015**, recante «Aspetti medico-legali correlati con la patologia celiaca». Tale direttiva, riferita alle sole Forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica e Arma dei Carabinieri), riguarda sia i celiaci che vogliono arruolarsi nell'Esercito sia quelli già in servizio. Secondo la suddetta direttiva del 9 aprile 2015: «per il personale in servizio, la diagnosi di intolleranza al glutine non comporta alcun provvedimento medico-legale, salvo i casi in cui le manifestazioni sintomatologiche siano talmente rilevanti da pregiudicare la idoneità al servizio, trascorso il periodo di temporanea inidoneità». Coloro che intendono accedere alla carriera militare nelle Forze armate attraverso i concorsi di selezione restano, invece, esclusi se già risultano affetti da celiachia o da altre intolleranze alimentari al momento del reclutamento come indicato dal citato coefficiente AV El 3.

La relazione illustrativa pone l'accento su questa discriminazione nella possibilità di partecipare ai concorsi di selezione per l'arruolamento nelle Forze armate, e precisa che la celiachia non rappresenta un ostacolo per l'accesso alla carriera nei corpi della Polizia penitenziaria, dei Vigili del fuoco e dell'aeronautica commerciale.

Si segnala, in proposito, che l'Associazione Italiana Celiachia (AIC), sul proprio sito, rende disponibile una pagina informativa su [Celiachia e Forze Armate](#).

Con la diffusione, anche nella grande distribuzione, di alimenti privi di glutine, secondo la relazione illustrativa, sarebbero superati gli ostacoli logistici e facilitando il vettovagliamento presso le caserme e le strutture militari.

Si segnala che, durante la Legislatura XVIII, la Commissione Difesa del Senato ha avviato l'esame dell'[A.S. 841](#) recante "Delega al Governo in materia di accesso alla carriera militare per i soggetti affetti da celiachia e da intolleranze alimentari", di contenuto simile al provvedimento in esame, prevedendo un ciclo di audizioni informali.

In merito alla **epidemiologia dell'intolleranza alimentare al glutine (o malattia celiaca)**, si sottolinea in particolare, come riportato nell'ultima [Relazione annuale al Parlamento](#) (dati 2021), che in Italia risultano per tale anno diagnosticati **241.729 soggetti celiaci di cui il 70% (168.385) appartenenti alla popolazione femminile** ed il restante 30% (73.344) a quella maschile, con nuove diagnosi nella media annuale di 9.000 casi.

La celiachia è considerata a tutti gli effetti una patologia autoimmune il cui carattere cronico è stato sancito con il decreto di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza - LEA ([DPCM 12 gennaio 2017](#)), che ha mutato la definizione di tale malattia da rara a cronica, con apposita esenzione delle prestazioni sanitarie giudicate appropriate per il monitoraggio della malattia, delle sue complicanze e per la prevenzione di ulteriori aggravamenti. Sono altresì esenti i Farmaci di fascia A (cioè erogati in regime ospedaliero), correlati alla patologia in base alla valutazione del medico, limitatamente alle indicazioni registrate in scheda tecnica e alle condizioni di rimborsabilità definite da AIFA.

L'incidenza della malattia celiaca sulla popolazione generale è stimata in circa l'1%, con la caratteristica di potersi sviluppare in differenti età in soggetti geneticamente predisposti.

La celiachia è riconosciuta dalla [legge n. 123/2005](#) quale malattia sociale in quanto intolleranza permanente al glutine e coloro che la presentano possono beneficiare di specifiche agevolazioni e contributi sulla spesa per l'acquisto di prodotti senza glutine, entro limiti mensili di spesa definiti dal [Decreto del Ministero della salute del 10 agosto 2018](#), differenziati a seconda se fruiti dalla popolazione maschile o da quella femminile. La medesima legge è poi volta a garantire la somministrazione, su richiesta, di pasti senza glutine nelle mense e l'implementazione di attività di formative per gli operatori del settore alimentare.

In merito all'erogazione di prodotto dietetici nell'ambito della quale rientrano i prodotti per celiaci, l'articolo 14 del citato DPCM 12 gennaio 2017 di aggiornamento dei LEA prevede che il Servizio sanitario nazionale sia tenuto a garantire le prestazioni che comportano l'erogazione di alimenti a fini medici speciali alle persone affette da malattie metaboliche congenite, tra le quali per l'appunto la malattia celiaca, accertata e certificata dai centri di riferimento a tal fine identificati a livello regionale.

In base a quanto riportato nella citata Relazione annuale, nel **2022** (con riferimento ai dati rilevati nel 2021), sono stati stanziati in favore delle Regioni un totale di 325.689,09 di euro per la garanzia dei pasti e 564.694,94 di euro per le iniziative di formazione, per un **totale complessivo di spesa pari a 890.384,02** di euro, con la seguente distribuzione regionale, che vede il Piemonte e l'Emilia Romagna (e solo terza la Lombardia, v. anche distribuzione casi celiachia più avanti al paragrafo dedicato all'Analisi impatto di genere) le Regioni a ricevere il più cospicuo ammontare di risorse, rispettivamente pari a 111.614 e 102.679

euro, soprattutto per effetto delle somme destinate alla formazione. La Lombardia ha invece ricevuto l'importo più alto, pari a 61.935 euro, con riferimento alle somme corrisposte per i pasti.

Regione/Provincia Autonoma	SOMME PASTI	SOMME FORMAZIONE	ACCANTONAMENTI	TOTALE
Abruzzo	€ 7.909,02	€ 57.147,33		65.056,36 €
Basilicata	€ 2.479,47	€ 49.952,45		52.431,92 €
Calabria	€ 8.291,65	€ 16.519,19		24.810,84 €
Campania	€ 28.064,16	€ 19.717,62		47.781,78 €
Emilia Romagna	€ 30.970,58	€ 71.699,16		102.669,74 €
Friuli Venezia Giulia	€ 7.910,46	€ 0,00		7.910,46 €
Lazio	€ 23.827,16	€ 20.339,84		44.167,00 €
Liguria	€ 8.644,77	€ 21.022,44		29.667,22 €
Lombardia	€ 61.934,52	€ 6.659,13		68.593,64 €
Marche	€ 6.250,19	€ 20.939,03		27.189,22 €
Molise	€ 949,23	€ 36.502,50		37.451,73 €
Bolzano	-	-	12.898,97 €	-
Trento	-	-	23.894,00 €	-
Piemonte	€ 32.885,83	€ 78.727,99		111.613,82 €
Puglia	€ 13.960,52	€ 41.010,92		54.971,44 €
Sardegna	€ 9.906,68	€ 16.126,09		26.032,77 €
Sicilia	€ 19.191,15	€ 39.284,20		58.475,35 €
Toscana	€ 28.760,17	€ 23.781,42		52.541,59 €
Umbria	€ 6.534,51	€ 0,00		6.534,51 €
Valle D'Aosta	€ 1.169,35	€ 13.984,97		15.154,32 €
Veneto	€ 26.049,69	€ 31.280,65		57.330,33 €
Totale	€ 325.689,09	€ 564.694,94	36.792,98 €	€ 890.384,02

Ogni anno il Ministero della Salute provvede alla ripartizione delle somme stanziare sulla base di criteri formalizzati in sede di Accordo Stato-Regioni, a partire da quanto è stato definito in sede dell'[accordo in Conferenza Stato-Regioni del 30 luglio 2015](#) relativo alla proposta di aggiornamento annuale del provvedimento del Ministro della salute del 16 marzo 2006, concernente il riparto dei fondi tra le regioni e le province autonome per l'erogazione di pasti senza glutine nella mense scolastiche, ospedaliere e delle altre strutture pubbliche, nonché per lo svolgimento di specifici corsi di formazione sulla celiachia rivolti a ristoratori e albergatori, ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge 4 luglio 2005, n. 123.

L'**articolo 2** contiene la **clausola di invarianza finanziaria**, secondo cui dall'attuazione dell'articolo 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

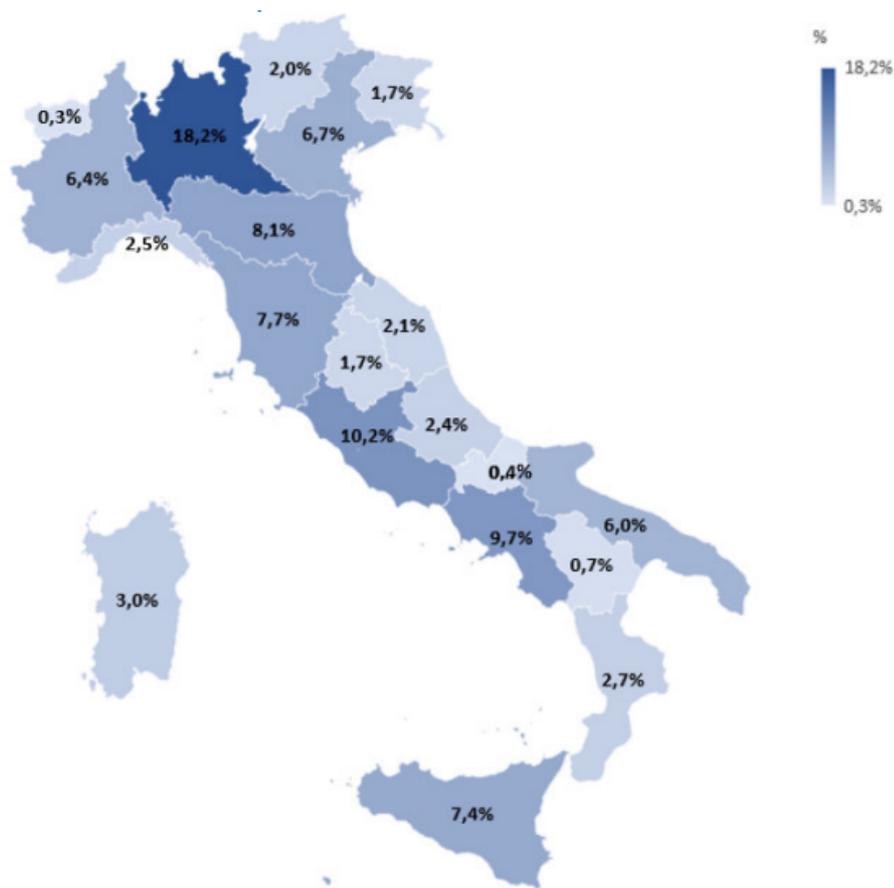
In considerazione delle finalità perseguite dalla presente proposta di legge, la base giuridica del provvedimento appare principalmente riconducibile alla materia "difesa e Forze armate", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione.

Analisi di impatto di genere

In base alla citata [Relazione annuale al Parlamento](#) (dati 2021), come già accennato, in Italia la popolazione femminile è di gran lunga più colpita dalla malattia celiaca rispetto a quella maschile, con il 70% dei casi diagnosticati (241.729), vale a dire 168.385 casi nel 2021.

L'intervento normativo in esame, pertanto, potrebbe avere un impatto sulla popolazione femminile con l'effetto di aumentarne i casi giudicati idonei al servizio militare in sede concorsuale e all'atto dell'arruolamento.

Di seguito si riporta il grafico della distribuzione percentuale dei celiaci in Italia, dove si rimarca una più alta concentrazione dei casi (il 18,2%) in Lombardia, seguita dal Lazio (10,2%) e dalla Campania (9,7%).



In termini assoluti, la tabella che segue evidenzia un numero di 30.384 casi di donne celiache in Lombardia, a fronte di 13.535 maschi nel 2021. Proporzione ugualmente sfavorevole nel Lazio dove sono 17.386 i casi relativi alla popolazione femminile a fronte di 7.214 casi nella popolazione maschile.

Regione/Provincia Autonoma	Celiaci	Maschi	Femmine	M:F
Abruzzo	5.772	1.668	4.104	2
Basilicata	1.809	505	1.304	3
Calabria	6.562	1.856	4.706	3
Campania	23.431	7.533	15.898	2
Emilia Romagna	19.659	6.172	13.487	2
Friuli Venezia Giulia	4.142	1.207	2.935	2
Lazio	24.600	7.214	17.386	2
Liguria	5.988	2.064	3.924	2
Lombardia	43.919	13.535	30.384	2
Marche	5.016	1.546	3.470	2
Molise	1.067	289	778	3
Bolzano	2.064	622	1.442	2
Trento	2.768	905	1.863	2
Piemonte	15.470	4.393	11.077	3
Puglia	14.551	4.369	10.182	2
Sardegna	7.372	2.075	5.297	3
Sicilia	17.971	5.627	12.344	2
Toscana	18.721	5.452	13.269	2
Umbria	3.996	1.208	2.788	2
Valle D'Aosta	636	202	434	2
Veneto	16.215	4.902	11.313	2
Totale	241.729	73.344	168.385	2

Il termini di prevalenza rispetto alla consistenza della popolazione differenziata tra uomini e donne a livello regionale, la tabella che segue mostra in dettaglio il peso dei casi di malattia celiaca (anno 2021):

Regione/Provincia Autonoma	POPOLAZIONE	M	F	Prevalenza	M celiaci	F celiache	Prevalenza M	Prevalenza F
Abruzzo	1.273.660	622.149	651.511	0,45	1.668	4.104	0,27	0,63
Basilicata	539.999	265.503	274.496	0,34	505	1.304	0,19	0,48
Calabria	1.844.586	899.638	944.948	0,36	1.856	4.706	0,21	0,50
Campania	5.590.681	2.722.216	2.868.465	0,42	7.533	15.898	0,28	0,55
Emilia Romagna	4.431.816	2.164.213	2.267.603	0,44	6.172	13.487	0,29	0,59
Friuli Venezia Giulia	1.197.295	584.025	613.270	0,35	1.207	2.935	0,21	0,48
Lazio	5.715.190	2.760.867	2.954.323	0,43	7.214	17.386	0,26	0,59
Liguria	1.507.438	723.763	783.675	0,40	2.064	3.924	0,29	0,50
Lombardia	9.965.046	4.887.548	5.077.498	0,44	13.535	30.384	0,28	0,60
Marche	1.489.789	725.836	763.953	0,34	1.546	3.470	0,21	0,45
Molise	290.769	143.016	147.753	0,37	289	778	0,20	0,53
Bolzano	535.774	265.854	269.920	0,39	622	1.442	0,23	0,53
Trento	542.158	266.932	275.226	0,51	905	1.863	0,34	0,68
Piemonte	4.252.279	2.068.986	2.183.293	0,36	4.393	11.077	0,21	0,51
Puglia	3.912.166	1.902.945	2.009.221	0,37	4.369	10.182	0,23	0,51
Sardegna	1.579.181	772.146	807.035	0,47	2.075	5.297	0,27	0,66
Sicilia	4.801.468	2.330.964	2.470.504	0,37	5.627	12.344	0,24	0,50
Toscana	3.676.285	1.780.969	1.895.316	0,51	5.452	13.269	0,31	0,70
Umbria	859.572	414.888	444.684	0,46	1.208	2.788	0,29	0,63
Valle D'Aosta	123.337	60.402	62.935	0,52	202	434	0,33	0,69
Veneto	4.854.633	2.384.557	2.470.076	0,33	4.902	11.313	0,21	0,46
Totale	58.983.122	28.747.417	30.235.705	0,41	73.344	168.385	0,26	0,56