CAMERA DEI DEPUTATI N. **2583**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MORFINO, CARMINA, CHERCHI, FEDE, FERRARA, ILARIA FONTANA, L'ABBATE, PENZA, QUARTINI, MARIANNA RICCIARDI, SCERRA

Modifica alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, per la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto relativa ai prodotti alimentari senza glutine e altre disposizioni in favore dei soggetti affetti da celiachia

Presentata l'8 settembre 2025

ONOREVOLI COLLEGHI ! – La celiachia è una patologia infiammatoria autoimmunitaria scatenata dall'ingestione di glutine in soggetti geneticamente predisposti. Si localizza principalmente nell'intestino tenue, ma può interessare anche altri distretti anatomici. La Società europea di gastroenterologia, epatologia e nutrizione pediatrica definisce la celiachia una malattia sistemica immunomediata, scatenata dal glutine in soggetti geneticamente predisposti, caratterizzata dalla combinazione variabile di sintomi, auto-anticorpi specifici ed enteropatia. La *Consensus Conference* di Oslo ha definito la celiachia come un'enteropatia dell'intestino cronica immuno-mediata precipitata dall'esposizione al glutine con la dieta in soggetti geneticamente predisposti e definisce, altresì, come auto-immunità celiaca la presenza di anticorpi antitransglutaminasi o anti-endomisio nel siero di soggetti celiaci.

La stima della sua prevalenza si aggira intorno all'1 per cento: è stato calcolato che nella popolazione italiana il numero totale di celiaci ammonta a circa 600.000, contro gli oltre 265.000 già diagnosticati. La diagnosi tardiva è uno dei fattori che predispone il 5 per cento dei pazienti allo sviluppo di complicanze, quali la malattia celiaca refrattaria, il linfoma T-cellulare e l'atrofia della milza.

I dati più recenti riferiti all'anno 2023, pubblicati nel marzo 2025 nella relazione annuale al Parlamento di cui all'articolo 6 della legge 4 luglio 2005, n. 123, evidenziano che in Italia risultano diagnosticati

265.102 pazienti celiaci, di cui 184.731 (circa il 70 per cento) appartenenti alla popolazione femminile e 80.371 (il restante 30 per cento) a quella maschile. Tale rapporto è pressoché identico in quasi tutte le regioni, ad eccezione della Basilicata, del Molise e della Sardegna dove il rapporto è di tre a uno, mentre la Lombardia registra il maggior numero di persone affette da celiachia, pari a 49.278, ossia il 18,6 per cento. In particolare, al 31 dicembre 2023, la prevalenza media nazionale è di 0,45 per cento, mentre la prevalenza più elevata si registra nella Valle d'Aosta (0,57 per cento), nella provincia autonoma di Trento (0,56 per cento) e in Umbria (0,52 per cento). Per quanto riguarda la prevalenza per sesso, si osserva che la prevalenza media nazionale femminile è pari allo 0,61 per cento e quella maschile è pari allo 0,28 per cento. La celiachia si concentra nella fascia di età tra i 18 e i 59 anni (67 per cento).

Il dato epidemiologico rassicurante che emerge dalla citata relazione annuale indica che, a parità di prevalenza, il saldo delle diagnosi effettuate nell'anno 2023 è maggiore rispetto a quello dell'anno 2019, confermando un ritorno della popolazione nei presìdi sanitari per sottoporsi alle indagini diagnostiche, come nel periodo precedente alla pandemia di COVID-19.

Ad oggi l'unico trattamento risolutivo per la celiachia è un regime alimentare rigoroso e senza glutine. I cereali che contengono glutine maggiormente utilizzati nella produzione degli alimenti e che non possono essere consumati dal celiaco sono: la segale, l'orzo e tutti i cereali che appartengono al genere *Triticum*.

I prodotti senza glutine erogabili gratuitamente in Italia sono alimenti appositamente prodotti, preparati o lavorati per essere consumati dai celiaci e identificabili con la dicitura « specificamente formulati per celiaci » o « specificamente formulati per persone intolleranti al glutine ». Le categorie di prodotti erogabili ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Ministro della salute 10 agosto 2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 199 del 28 agosto 2018, sono: pane e affini, prodotti da forno salati; pasta e affini; pizza e affini; piatti pronti a base di pasta; preparati e basi pronte per dolci, pane, pasta, pizza e affini; prodotti da forno e altri prodotti dolciari; cereali per la prima colazione. Si tratta di alimenti costituiti prevalentemente da carboidrati, derivanti da cereali senza glutine, che in un regime alimentare sano e bilanciato possono essere definiti alimenti sostitutivi perché sostituiscono gli alimenti di base della dieta tradizionalmente prodotti con cereali contenenti glutine.

Per l'acquisto dei prodotti erogabili gratuitamente è previsto un limite di spesa mensile distinto per fascia di età e sesso. Dai dati di spesa forniti dalle regioni e dalle province autonome nel 2023 risulta che il Servizio sanitario nazionale ha corrisposto circa 250 milioni di euro per supportare la dieta dei celiaci, con una spesa media pro capite di circa 942,17 euro.

Per uniformare le modalità di erogazione nel territorio nazionale nonché per favorire la possibilità di scelta tra più canali di vendita a prezzi più concorrenziali, è stato chiesto alle regioni e alle province autonome di convertire il buono acquisto cartaceo in buono elettronico anche sfruttando soluzioni già adottate in altri territori. Nel 2020, la pandemia di COVID-19 ha accelerato il processo di informatizzazione, che oggi è attuato nelle regioni con modalità differenti. La dematerializzazione, che tuttavia non è stata disciplinata compiutamente, consente infatti di efficientare e razionalizzare la spesa pubblica con una diminuzione degli sprechi di alimenti e di risorse economiche.

Le persone affette da celiachia devono seguire una rigorosa dieta senza glutine per evitare l'infiammazione e le eventuali complicanze a livello sistemico derivanti dal consumo di prodotti con glutine. È necessario, dunque, che tutti i cereali contenenti glutine e loro derivati siano obbligatoriamente inseriti nella lista degli ingredienti dell'alimento e indicati in maniera diversa rispetto agli altri e che, sulla confezione del prodotto sia inserita la dicitura « senza glutine ».

Ai pazienti affetti da celiachia viene erogato dal Servizio sanitario nazionale un contributo mensile che è destinato a co-

prire esclusivamente il fabbisogno nutrizionale giornaliero di carboidrati da soddisfare con alimenti specificamente formulati, il cui ammontare varia a seconda del sesso e dell'età del paziente.

Il quadro normativo vigente è il frutto di un lungo percorso evolutivo concomitante alla progressiva conoscenza della patologia e soprattutto della corposa normativa europea. Numerosi regolamenti europei hanno disciplinato le diciture da utilizzare e le etichettature e hanno altresì introdotto le diverse definizioni dei prodotti. Con il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 111, che ha recepito la direttiva 89/398/CEE del Consiglio, del 3 maggio 1989, gli alimenti senza glutine sono stati fatti rientrare nei gruppi di prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare.

Già con il decreto del Ministro della sanità 1° luglio 1982, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 217 del 9 agosto 1982, i prodotti dietetici per il morbo celiaco sono stati ammessi all'erogabilità a carico del Servizio sanitario nazionale. Con il successivo decreto del Ministro della sanità 8 giugno 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 154 del 5 luglio 2001, si prevede che la dicitura « senza glutine » in etichetta resta prerogativa esclusiva dei prodotti dietetici senza glutine per i quali viene stabilito però un limite massimo di spesa e contemporaneamente si prevede l'istituzione presso il Ministero della salute di un registro nazionale dei prodotti senza glutine.

La legge 4 luglio 2005, n. 123, recante norme per la protezione dei soggetti malati di celiachia, che rappresenta una sorta di legge quadro in materia, ha confermato il diritto all'erogazione in esenzione dei prodotti dietetici senza glutine e ha riconosciuto la celiachia come malattia sociale, poiché condiziona il normale inserimento dei soggetti affetti nella vita di comunità. Nella citata legge viene dichiarata la necessità di procedere a una diagnosi precoce mediante protocolli nazionali di diagnosi e *follow up*. Infine, viene stanziato un contributo annuale destinato alle regioni per realizzare iniziative di formazione per gli operatori del settore alimentare e per l'adeguamento delle strutture di somministrazione ai fini della garanzia del pasto.

Il decreto del Ministro della salute 17 maggio 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 13 giugno 2016, ha confermato l'erogabilità dei prodotti, riservandola ai soli alimenti sostitutivi degli alimenti di base fonte di carboidrati e costituiti tradizionalmente da cereali contenenti glutine. L'erogabilità è stata mantenuta, quindi, solo per gli alimenti senza glutine denominati « specificamente formulato per celiaci » o « per persone intolleranti al glutine ».

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 65 del 18 marzo 2017, ha inserito la celiachia nell'elenco delle malattie e condizioni croniche e invalidanti, prevedendo il diritto:

all'esenzione per tutti gli esami e le prestazioni mediche prescritti dal medico di medicina generale o dal pediatra di libera scelta e previsti dal percorso di cura riguardante il monitoraggio della malattia e la prevenzione delle complicanze e degli aggravamenti;

a un contributo mensile per l'acquisto di alimenti senza glutine specificamente formulati per celiaci secondo i limiti di spesa previsti in base all'età del soggetto e al sesso;

alla somministrazione, su richiesta, di un pasto senza glutine nelle mense scolastiche e ospedaliere nonché nelle mense annesse alle strutture pubbliche.

Con il citato decreto del Ministro della salute 10 agosto 2018 sono state aggiornate le categorie dei prodotti senza glutine erogabili e sono stati rivisti sia i limiti di spesa per l'acquisto di tali prodotti sia i prodotti iscritti nel registro nazionale istituito ai sensi del citato decreto del Ministro della sanità 8 giugno 2001. Da ultimo, la legge 15 settembre 2023, n. 130, approvata nel corso della corrente legislatura, ha sancito la necessità di definire un programma di controlli sul diabete di tipo 1 e sulla celiachia.

L'Associazione italiana celiachia (AIC) dal 1979 rappresenta in Italia i pazienti

affetti da celiachia e dermatite erpetiforme e le loro famiglie ed è membro della Federazione europea delle associazioni dei pazienti per la celiachia che ha contribuito a fondare nel 1988. Essa tutela i diritti dei pazienti e ha contribuito in decenni di relazioni istituzionali proficue a costruire un quadro di diritti a garanzia dei celiaci che non ha pari nel mondo.

Proprio l'AIC, con numerosi studi o indagini, ha più volte rilevato che, nonostante l'evoluzione del quadro normativo e la buona prova del nostro Paese sulla diagnosi precoce, sull'assistenza e sul sostegno economico, i pazienti che soffrono di questa patologia continuano a sostenere costi enormi correlati ai prodotti necessari alla dieta da seguire e alle distorsioni del mercato.

Più in particolare, nel 2023 l'AIC ha pubblicato gli esiti delle proprie indagini condotte nel 2021 e 2022, evidenziando come:

« pur rimanendo una eccellenza nel panorama internazionale, l'attuale momento congiunturale della crisi russo-ucraina e del generale rialzo dei prezzi dell'energia sta avendo un riflesso anche sui celiaci, ricadendo sui prezzi di tutti i prodotti di consumo, compresi quelli alimentari, con una inflazione generale che ad oggi supera l'8 per cento; i tetti di spesa per l'erogazione dei prodotti ai celiaci sono costruiti proprio sui prezzi medi dei prodotti sul mercato, e un loro aumento stabile ne richiederebbe una revisione che possa continuare a tutelare il potere di acquisto dei celiaci »;

in maniera distorsiva, « i prodotti tradizionali di consumo generale, quale pasta, farina, pane e alcuni suoi sostitutivi, come i *cracker* e le fette biscottate, siano tassati al consumatore finale con una IVA al 4 %. Viceversa (...) alcuni analoghi prodotti per celiaci hanno una tassazione maggiore »; in sostanza, per alcuni prodotti « l'IVA è quella al 4 %, come per i beni essenziali convenzionali. Per altri è invece al 10 % (...) »; e addirittura, « un *cracker* venduto in parafarmacia (gli altri sono in GDO) è invece al 4 % e lo stesso per delle fette biscottate che, vendute in parafarmacia, sono al 4 %, ma in una GDO sono al 10 % (anzi, nella stessa GDO, una marca è al 10 % e una al 4 %) ».

Secondo la citata indagine, la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) al 4 per cento, o anche allo 0 per cento, permetterebbe un trattamento omogeneo con i cittadini non celiaci e dal calcolo condotto « il risparmio medio alla settimana per il cittadino celiaco, se tutti i prodotti sostitutivi fossero tassati al 4 %, sarebbe di circa 1 €, che, moltiplicato per 52 settimane corrisponde a circa 50 € in un anno. Si tratta di oltre 12 milioni di euro che vengono in qualche modo sottratti dal potere di acquisto dei celiaci italiani per tornare nelle casse statali. E, se volessimo seguire l'esempio spagnolo (...), azzerando l'IVA per tutti i prodotti, si potrebbe arrivare ad un risparmio ancora maggiore: un'IVA allo 0 % su biscotti, pasta, pane e suoi sostitutivi e mix di farine potrebbe facilmente sfiorare i 100 € all'anno di aumento del potere di acquisto dei circa 250.000 celiaci che possiamo stimare nel 2023 ».

La stessa AIC ricorda che la Spagna, con il regio decreto-legge 27 dicembre 2022, n. 20, comprendente misure economiche e sociali in risposta alle conseguenze del conflitto russo-ucraino, al fine di ridurre l'inflazione e rafforzare le misure di sostegno alle famiglie, ha previsto anche una misura sperimentale di riduzione dell'IVA su prodotti per celiaci, anche fino allo 0 per cento.

La presente proposta di legge, dunque, all'articolo 1, individua tra i suoi obiettivi: la tutela della salute, la riduzione dei costi sanitari, l'uniformità territoriale e l'equità economica. All'articolo 2 si dispone l'applicazione dell'aliquota dell'IVA del 4 per cento a tutti i prodotti specifici per celiaci, coerentemente con il trattamento di altri beni essenziali. All'articolo 3 si introducono misure volte a contrastare le pratiche di speculazione commerciale attraverso la definizione di prezzi massimi di riferimento. All'articolo 4 si prevede la digitalizzazione dei buoni spesa con validità nazionale e all'estero, nella prospettiva di rendere possibile e flessibile l'acquisto dei prodotti, attraverso la spen-

dibilità frazionata, multicanale e fuori regione. All'articolo 5, in materia di trasparenza e controlli, si attribuisce la sorveglianza al Ministero della salute e si prevede l'applicazione delle sanzioni previste dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 111.

Da ultimo, all'articolo 6 si quantificano gli oneri derivanti dall'attuazione della legge, pari a 12 milioni di euro, sulla base delle risultanze della citata indagine dell'AIC, e si prevede la relativa copertura finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Finalità e oggetto)

1. La presente legge ha la finalità di:

a) tutelare la salute dei soggetti affetti da celiachia;

b) garantire la piena copertura del fabbisogno nutrizionale dei soggetti affetti da celiachia;

c) ridurre i costi sociali e sanitari derivanti dalla patologia della celiachia, non trattata correttamente;

d) rendere uniforme, universalistica ed equa la fruizione dei prodotti alimentari senza glutine specificamente formulati per i soggetti affetti da celiachia e garantire i livelli essenziali di assistenza in tutto il territorio nazionale;

e) impedire pratiche speculative nella vendita dei prodotti alimentari senza glutine.

2. La presente legge introduce misure fiscali e di sostegno economico per ridurre i costi a carico dei soggetti affetti da celiachia, assicurando loro l'accesso a prodotti alimentari senza glutine a prezzi equi.

Art. 2.

(Riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto relativa ai prodotti alimentari senza glutine e modifica alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633)

1. Ai prodotti alimentari senza glutine di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 65 del 18 marzo 2017, inseriti nel registro nazionale istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Ministro della sanità 8 giugno 2001, pubblicato nella *Gazzetta Uf-*

ficiale n. 154 del 5 luglio 2001, si applica l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto del 4 per cento.

2. Alla tabella A, parte II, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dopo il numero 6) è inserito il seguente:

« 6-*bis)* prodotti alimentari senza glutine inseriti nel registro nazionale istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Ministro della sanità 8 giugno 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 154 del 5 luglio 2001 ».

Art. 3.

(Prezzi massimi di riferimento dei prodotti alimentari senza glutine)

1. Fermi restando i limiti massimi di spesa per l'erogazione dei prodotti senza glutine di cui al decreto del Ministro della salute 10 agosto 2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 199 del 28 agosto 2018, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, della legge 4 luglio 2005, n. 123, al fine di rendere uniforme ed equa la fruizione dei prodotti alimentari senza glutine specificamente formulati per i soggetti affetti da celiachia e di garantire i livelli essenziali di assistenza in tutto il territorio nazionale nonché per contenere i costi per il Servizio sanitario nazionale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della salute, sentito il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, sono stabiliti i prezzi massimi di riferimento dei prodotti alimentari senza glutine di cui all'articolo 14 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, inseriti nel registro nazionale istituito ai sensi del citato articolo 7 del decreto del Ministro della sanità 8 giugno 2001.

2. I prezzi massimi di riferimento stabiliti ai sensi del comma 1 sono aggiornati annualmente sulla base dei costi delle materie prime e delle dinamiche del mercato, garantendo un margine di profitto equo, ma non speculativo, e tenendo conto dei fabbisogni energetici della persona in ragione del sesso e dell'età definiti dai livelli

di assunzione di riferimento di nutrienti ed energia.

Art. 4.

(Digitalizzazione del contributo per i soggetti affetti da celiachia)

1. Il contributo economico per l'acquisto di prodotti alimentari senza glutine inseriti nel registro nazionale istituito ai sensi del citato articolo 7 del decreto del Ministro della sanità 8 giugno 2001, differenziato per fasce di età e fabbisogno nutrizionale, è concesso mediante emissione di buoni in formato digitale, spendibili nell'intero territorio nazionale e all'estero, in tutti gli esercizi e nei distributori automatici autorizzati.

2. Con decreto del Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le linee guida per l'informatizzazione del processo di erogazione dei buoni di cui al comma 1, garantendone la dematerializzazione, la digitalizzazione e la spendibilità in maniera frazionata nonché l'acquisto di prodotti alimentari senza glutine in più canali di vendita, anche al di fuori della regione di residenza o del territorio nazionale, al fine di garantire un risparmio significativo di risorse pubbliche, la semplificazione dell'accesso alla terapia e la modernizzazione del sistema di sanità pubblica.

Art. 5.

(Trasparenza e controlli)

1. Gli operatori del settore dei prodotti alimentari senza glutine soggetti agli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 111, sono altresì tenuti a comunicare annualmente al Ministero della salute i dati relativi ai costi medi di produzione e distribuzione.

2. Il Ministero della salute vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni del comma 1 del presente articolo e in caso di pratiche speculative applica le sanzioni previste dall'articolo 15 del medesimo decreto legislativo n. 111 del 1992.

Art. 6.

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 12 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2025-2027, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0158980