

Documento tecnico sul futuro

Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028–2034 – Focus Salute

(Redatto dal [Programma Mattone Internazionale Salute – ProMIS](#) a gennaio 2026)

Questo documento, indirizzato a policy maker e tecnici della programmazione nel settore della salute pubblica, intende sottolineare la necessità di mantenere un programma ad hoc specifico per le politiche europee per la salute, quale è EU4Health. Tale necessità è resa ancora più evidente dalle lezioni apprese durante la pandemia di COVID-19, che ha dimostrato in modo inequivocabile la fragilità dei sistemi sanitari nazionali e l'urgenza di un'azione europea coordinata e dotata di risorse adeguate per costruire una vera Unione Europea della Salute.

Nella proposta presentata dalla Commissione Europea di prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028–2034, per la salute infatti non disporrà più di un programma di finanziamento autonomo paragonabile a EU4Health: le misure in campo sanitario e socio-sanitario verranno integrate in programmi e strumenti più ampi (che prevedono i medesimi meccanismi del PNRR), con un approccio trasversale.

RAZIONALE

La programmazione europea post-2027 presenta rischi significativi per la salute pubblica: la diluizione della salute tra priorità concorrenti e la frammentazione dei programmi riducono visibilità e risorse, mentre la centralizzazione o il mancato rinnovo di strumenti collaborativi, quali i *Regional Programs* le *Joint Actions*, le *Joint Transnational Call* delle *European Partnership*, limita partecipazione e scambio di buone pratiche nonché la perdita della capacity building acquisita e strutturatasi negli anni dalle Regioni e dalle reti di regioni. L'assenza di raccomandazioni sanitarie specifiche e la debole governance multilivello comprometterebbero coordinamento e attuazione dei NRPP, aggravando le pressioni sui sistemi sanitari regionali.

Il principio che *'la salute è trasversale a tutte le politiche'* rappresenta un valore fondamentale, che va preservato per favorire la cooperazione tra settori diversi. Tuttavia, senza un Programma dedicato come EU4Health, si rischia di assistere a una frammentazione degli interventi e alla perdita di un approccio coerente. Per essere efficace, il principio della "Salute in tutte le politiche" necessita di un pilastro centrale di coordinamento e finanziamento che garantisca coerenza strategica e indirizzi le sinergie, ruolo che EU4Health ha finora svolto con successo. Senza questo presidio, il principio rischia di trasformarsi nella causa di dispersione delle risorse anziché in un motore di integrazione. **Per garantire la continuità di un lavoro sinergico tra i vari settori e che la salute pubblica rimanga una priorità coerente e ben supportata a livello europeo, sarebbe opportuno che la Commissione Europea rivedesse la sua proposta e assicurare il mantenimento di EU4Health nella programmazione post-2027.**

CRITICITÀ PER LA SALUTE PUBBLICA NELLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA POST 2027

Rischio di perdita di centralità della salute e frammentazione dei finanziamenti: la diluizione della salute tra molteplici priorità, senza un presidio dedicato, unita alla frammentazione dei programmi e

alla scarsa coerenza dei finanziamenti, rischia di ridurre la visibilità e le risorse per la sanità e di ostacolare percorsi integrati dalla ricerca all'implementazione. Il pericolo è che la salute diventi una componente "trasversale" senza presidi dedicati e con effetti di **dispersione**: molte opportunità, ma minore capacità di costruire percorsi integrati e scalabili "dalla ricerca all'implementazione", soprattutto se le scelte nazionali privilegiano ambiti percepiti come più immediatamente economici o industriali.

Rischio di perdita e centralizzazione degli strumenti collaborativi: EU4Health ha consolidato strumenti cooperativi (es. Joint Action) che, per natura, facilitano armonizzazione, trasferimento di buone pratiche e co-progettazione tra Stati membri. Se la salute viene assorbita in strumenti più ampi, occorre evitare che la cooperazione tecnica diventi marginale o più "top-down", con minore capacità dei Paesi di orientare contenuti e learning-by-doing. Questi strumenti sono il motore operativo per la costruzione di un'Unione Europea della Salute, in quanto creano le reti e le competenze necessarie per affrontare minacce transfrontaliere e armonizzare gli standard di cura. La loro perdita o depotenziamento rappresenterebbe un passo indietro rispetto agli obiettivi politici dichiarati dall'UE stessa. In parallelo, il Technical Support Instrument (TSI) oggi rappresenta un supporto "tailor-made", demand-driven e senza co-finanziamento, utile per accompagnare riforme anche in ambito salute; una sua eventuale ricalibratura o riduzione di ruolo (in un contesto di razionalizzazione degli strumenti) diminuirebbe la capacità di trasformare priorità europee in riforme concretamente implementate.

NRPP senza adeguate raccomandazioni europee sulla sanità: poiché i Piani Nazionali e Regionali di Partenariato diventeranno lo strumento principale per riforme e investimenti, sarebbe necessario disporre di raccomandazioni europee specifiche sulla sanità. L'Italia però non ha mai ricevuto indicazioni strutturate sul settore sanitario nell'ambito del Semestre europeo, con il rischio che i NRPP non integrino pienamente le priorità di salute pubblica e trasformazione del sistema. Senza un programma faro come EU4Health che definisca le priorità strategiche a livello UE, è ancora meno probabile che il Semestre Europeo produca raccomandazioni sanitarie forti e specifiche, lasciando i Piani Nazionali privi di una guida chiara e di un incentivo all'allineamento. Sarebbe auspicabile un "percorso" standard che colleghi Horizon Europe (R&I) ai NRPP (adozione/scala) per scongiurare che le innovazioni sanitarie restino dei "prototipi".

Complessa governance multilivello per attuare le riforme: l'efficace attuazione dei NRPP richiede un coordinamento solido tra livello centrale e Regioni/PP.AA.. In Italia, la complessità storica della governance multilivello può tradursi in: (i) tempi di attuazione non omogenei; (ii) difformità nella capacità progettuale e gestionale; (iii) rischio di riforme formalmente previste ma sostanzialmente non implementate in modo uniforme. In ambito salute, questo può amplificare disuguaglianze territoriali e rendere più difficile costruire standard comuni e modelli replicabili.

Indebolimento del ruolo dei territori e della cooperazione sanitaria: la scarsa integrazione delle Regioni nella governance del MFF, insieme alle crescenti pressioni sui sistemi sanitari territoriali e alla riduzione del sostegno alla cooperazione – anche transfrontaliera – rischia di indebolire la capacità dei territori di accedere a risorse adeguate, collaborare efficacemente e affrontare in modo coordinato sfide e crisi sanitarie. In sanità questo è particolarmente critico, perché molte leve (prevenzione, cronicità, prossimità, integrazione socio-sanitaria) sono territoriali. Inoltre, la cooperazione tra sistemi sanitari richiede strumenti e regole che abilitino partnership operative; senza un presidio dedicato, tali collaborazioni rischiano di diventare residuali rispetto a priorità più

“verticali” del nuovo impianto. In tal senso, è essenziale che la salute venga trattata anche come leva di coesione e non solo di competitività, con indicatori territoriali e focus su popolazioni vulnerabili.

Debole integrazione di prevenzione e innovazione nei sistemi territoriali: la proposta su Orizzonte Europa pone correttamente enfasi su velocità e semplificazione (temi aperti, tassi unificati, tempi ridotti), ma questo non garantisce automaticamente trasferimento nei sistemi sanitari regionali. Senza un disegno esplicito di “implementation pathway” (dalla ricerca all’adozione) e senza indicatori che misurino non solo output scientifici ma anche outcome di salute, l’innovazione rischia di restare confinata a progetti e sperimentazioni. In parallelo, la prevenzione che richiede continuità e azioni multi-attore può essere penalizzata se i piani privilegiano investimenti più visibili nel breve periodo. Ciò è particolarmente preoccupante in un contesto di invecchiamento della popolazione (la quota di over 65 nell'UE è prevista aumentare dal 22% nel 2024 al 29% nel 2050) e di crescente carico delle malattie croniche, che già oggi rappresentano la principale causa di morte e hanno un costo economico stimato in centinaia di miliardi di euro all'anno (es. 282 miliardi per le sole malattie cardiovascolari).

Rischio di ampliamento delle disuguaglianze territoriali e sociali in salute: La Commissione indica obiettivi di convergenza e prevede anche target minimi per dimensioni sociali, ma senza un presidio specifico sulla salute, incluse popolazioni vulnerabili e determinanti sociali, il timore è che le misure sanitarie non siano sufficientemente “equity-oriented” e che i divari di salute si approfondiscano. Le disparità esistenti sono già allarmanti, con tassi di mortalità cardiovascolare nettamente più alti in Europa orientale e una carenza stimata di 1,2 milioni di professionisti sanitari nell'UE. Un programma dedicato è fondamentale per finanziare azioni mirate alla riduzione di queste disuguaglianze, al rafforzamento del personale sanitario e a garantire un accesso più equo alle cure, trattando la salute come un pilastro della coesione sociale europea.

RISULTATI DEL PROGRAMMA EU4HEALTH

Valutazione intermedia del Programma EU4Health in Europa

La valutazione intermedia del Programma [EU4Health](#) conferma il Programma come un elemento chiave della strategia dell’Unione volta a promuovere sistemi sanitari resilienti, moderni e capaci di rispondere alle esigenze in evoluzione della popolazione europea.

Il Programma EU4Health, che dispone di un **bilancio complessivo di 4,6 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 (decuplicato a seguito della crisi Covid-19)**, continua a rappresentare uno dei pilastri fondamentali del percorso verso un sistema in grado di sostenere interventi coordinati, sostenibili e orientati alla prevenzione.

La valutazione intermedia, che analizza le azioni avviate dal **Programma EU4Health tra gennaio 2021 e aprile 2024**, mostra la firma di **726 contratti** che coinvolgono una rete ampia e diversificata di soggetti, tra cui ministeri della salute, istituzioni pubbliche, organizzazioni scientifiche, enti non governativi e realtà del settore privato. Le iniziative sostenute hanno visto **la partecipazione di 22 Paesi e 499 organizzazioni** impegnati nelle azioni congiunte, contribuendo a creare un ecosistema sanitario collaborativo in cui competenze, risorse e conoscenze vengono condivise nell’interesse collettivo.

Gli ambiti in cui **sono stati registrati avanzamenti particolarmente rilevanti** comprendono la preparazione e la risposta alle crisi sanitarie, la promozione della salute, la prevenzione delle malattie non trasmissibili e trasmissibili, l’implementazione di iniziative strutturate nell’ambito della lotta contro il cancro e il sostegno continuativo alle reti europee di riferimento dedicate alle malattie rare. La valutazione rileva, inoltre, come il Programma EU4Health stia progressivamente consolidando il proprio ruolo quale motore dell’innovazione sanitaria europea anche attraverso il supporto a

progetti che favoriscono l'utilizzo di **nuove tecnologie**, il miglioramento della capacità di **raccolta dei dati** e l'adozione di **modelli di assistenza più integrati**.

La rilevanza strategica del programma emerge anche dal contributo fornito alla **costruzione di sistemi sanitari più equi ed efficienti**. Le iniziative finanziate hanno sostenuto interventi volti a migliorare l'accesso alle cure, la disponibilità di competenze specialistiche, l'armonizzazione degli standard e la diffusione di buone pratiche tra gli Stati membri. La valutazione evidenzia anche una crescente attenzione al rafforzamento delle capacità dei professionisti sanitari e alla diffusione di politiche orientate al benessere e alla prevenzione attraverso interventi mirati che coinvolgono diversi livelli della governance sanitaria.

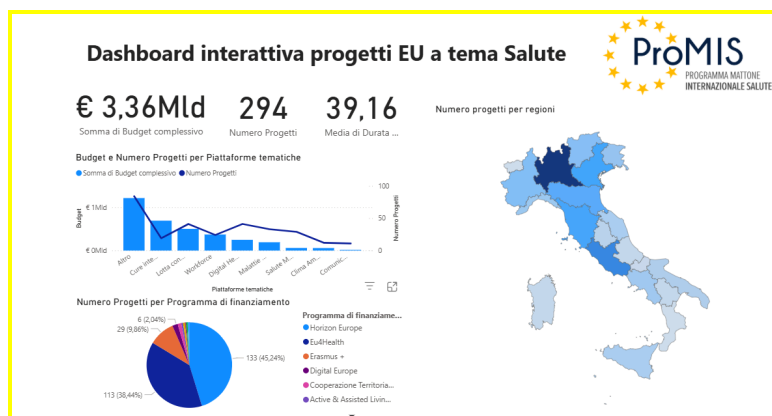
Sono stati registrati **miglioramenti nella governance, nei processi di coordinamento tra Stati membri e nella capacità di adottare strumenti basati su evidenze scientifiche per l'analisi e la gestione delle emergenze**. Risultano inoltre significativi i progressi nel potenziamento dei sistemi di raccolta dati, nel miglioramento delle infrastrutture digitali e nello sviluppo di metodologie utili per il monitoraggio delle condizioni di salute della popolazione.

Analisi dell'implementazione del Programma EU4Health in Italia

Quale strumento di conoscenza e analisi dall'attuale Programmazione Europea, il ProMIS ha sviluppato il cruscotto **CruSEU**.

Questo strumento ha permesso di evidenziare come la partecipazione dell'Italia ai Programmi UE può essere interpretata non come una somma di casi isolati, ma come parte di un **ecosistema strutturato**, caratterizzato da:

- una forte capacità progettuale;
- un solido coordinamento multilivello;
- un crescente allineamento con le priorità strategiche europee.



Il Programma **EU4Health** emerge come **uno degli ambiti in cui l'Italia**, già nell'ambito pubblico, **mostra i risultati più significativi**, insieme al Programma Horizon Europe.

Nella programmazione 2021-2027, a fronte di **circa 1,39 miliardi di euro di contributi UE complessivamente impegnati** nell'ambito del programma EU4Health, le progettualità con **partecipazione di beneficiari italiani** risultano pari a **circa 138 iniziative**, per un **valore economico complessivo stimato in circa 144,4 milioni di euro**, corrispondente a **più del 10% del totale dei finanziamenti assegnati**¹. Considerando il totale dei 37 Paesi (27 Stati membri dell'UE, 3 Paesi del SEE e 7 Paesi candidati) che possono ricevere finanziamenti dal Programma, seppur con regole diverse, il risultato del 10% risulta ancora più significativo.

Le 138 progettualità coprono l'intero spettro delle priorità del programma: **preparazione e risposta alle crisi sanitarie, prevenzione e promozione della salute, lotta contro il cancro, rafforzamento**

¹ Il dato relativo alla partecipazione italiana e al corrispondente valore economico è basato su un'estrazione preliminare dal **Funding & Tenders Portal**, effettuata considerando i progetti EU4Health con almeno un beneficiario **pubblico** stabilito in Italia. Il valore economico rappresenta la **somma dei contributi UE associati ai beneficiari italiani** e può essere soggetto a lievi variazioni in funzione di aggiornamenti contrattuali, rimodulazioni finanziarie o ulteriori assegnazioni nel corso del periodo di programmazione.

dell'assistenza sanitaria digitale, malattie rare e reti europee di riferimento (ERN), formazione, competenze e capacity building.

Le 138 progettualità hanno **determinato la strutturazione di reti**: *Regioni e Sistemi Sanitari Regionali con forte capacità progettuale; IRCCS e istituti di ricerca clinica di rilevanza internazionale; Regioni e Sistemi Sanitari Regionali con forte capacità progettuale; Istituti Zooprofilattici Sperimentali*, fondamentali per il coordinamento veterinario e zoonotico; numerose università e centri di ricerca.

Questa partecipazione può, e deve essere letta, all'interno di una strategia nazionale più ampia, che valorizza il potenziale dei Programmi UE 2021–2027 e sostiene un modello di sanità moderno, digitale e integrato nella governance europea.

Inoltre, è senz'altro importante ricordare che l'Italia coordina, ormai da più di 5 anni, l'Azione Congiunta NFP4health, finanziata nell'ambito del Programma EU4Health, ormai alla sua seconda edizione, cooperando alla capacitazione dei punti focali di tutti gli Stati membri e all'implementazione dei risultati del Programma nei territori regionali e locali.

Allegato 1: scheda presentazione ProMIS

Cos'è	<p>ProMIS è una rete istituzionalizzata a cui aderiscono formalmente il Ministero della Salute, tutte le Regioni/PP.AA., l'Istituto Superiore di sanità - ISS e l'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali – Agenas.</p>
Missione	<p>La Mission del ProMIS è promuovere la sanità delle Regioni/PP.AA. in Europa e nel mondo altresì l'Europa e il mondo nei sistemi sanitari delle Regioni/PP.AA., nel quadro di una collaborazione sinergica con il sistema Italia.</p> <p>Il lavoro del ProMIS si basa sulla convinzione del ruolo centrale delle autorità sanitarie locali e regionali, in quanto interfaccia naturale tra i cittadini e le istituzioni nazionali ed europee, nel definire le politiche della salute, migliorare l'efficienza e la qualità dei sistemi e dei servizi sanitari e nel promuovere la salute pubblica.</p> <p>ProMIS parte dall'idea di rispondere ad un bisogno (nazionale, regionale o espressione di priorità dell'UE) che trova un comune denominatore nella volontà di raggiungere risultati che siano a beneficio di tutti e apportino mutua conoscenza. Lo scambio di approcci, esperienze e modelli con altri Paesi crea strumenti utili, rafforza capacità e le competenze per poter migliorare il proprio e proporre interventi mirati.</p> <p>ProMIS pianifica le proprie attività nei seguenti ambiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Promozione dei sistemi e delle prospettive regionali a livello nazionale e UE (Advocacy) o Informazione /Comunicazione o Formazione o Supporto tecnico alle attività di co-programmazione o Sostegno alla capitalizzazione e sostenibilità dei risultati/prodotti o Facilitazione e creazione di opportunità e di collaborazione/confronto o Sviluppo/crescita dei modelli organizzativi regionali per l'internazionalizzazione dei sistemi salute o Creazione/rafforzamento dei collegamenti istituzionali e tecnici intra e interregionali o Creazione/rafforzamento delle relazioni interregionali e con MdS/Agenzie/Istituzioni nazionali o Partecipazione ai processi Europei o Accesso e utilizzo di fondi EU
Cosa fa	<p>ProMIS intercetta i bisogni di formazione, informazione, ricerca, innovazione e collaborazione del Sistema Europeo della Salute, traducendoli in azioni tra più livelli e più sistemi. Inoltre, fa rete con effetto moltiplicatore creando cultura e plus valore.</p> <p>Obiettivo Strategico Contribuisce alla crescita della salute come sistema in ottica internazionale ed europea, rafforzando le competenze dei portatori di interesse attraverso scambi di approcci, esperienze e modelli regionali, nazionali ed europei, e lo sviluppo di iniziative di livello europeo.</p> <p>Obiettivi Operativi Rafforza le strategie di internazionalizzazione dei sistemi salute regionali Promuove e sostiene nei livelli regionali iniziative EU complementari in sinergia tra le diverse politiche Consolida il collegamento strutturato per l'internazionalizzazione del sistema salute italiano tra i livelli regionali e quello nazionale Promuove e sostiene nel livello nazionale la strategia europea "la salute in tutte le politiche" Supporta e promuove azioni per contribuire come Sistema Paese allo sviluppo strategico della Programmazione Europea Accresce la capacità di fare rete</p>

--	--