



Senato della Repubblica

**Commissioni congiunte Bilancio  
del Senato della Repubblica e  
della Camera dei Deputati**  
*Roma, 3 novembre 2025*

**Audizione preliminare**

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno  
finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il  
triennio 2026-2028 (A.S. 1689)**

**Nino Cartabellotta**

Presidente Fondazione GIMBE

# Disclosure

- La Fondazione GIMBE è un'organizzazione non-profit indipendente che ha l'obiettivo di tutelare l'integrità della scienza e di ottenere il massimo ritorno in termini di salute dal denaro investito in sanità
- Le valutazioni contenute nella presente audizione sono espresse in assenza di alcun conflitto di interesse di categoria
- Singoli parlamentari e gruppi parlamentari, oltre che soggetti terzi, non hanno influenzato in alcun modo le analisi esposte nella presente audizione



# DdL Bilancio 2026: misure per la sanità

- **Il contesto**
- **Il testo**
- **I numeri**
- **Le misure**
- **Le proposte**



# SALVIAMO IL NOSTRO SSN



[www.salviamo-SSN.it](http://www.salviamo-SSN.it)

*Spedizione in abbonamento postale - Gruppo I*

**GAZZETTA**  **UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

**PARTE PRIMA**

**ROMA - Giovedì, 28 dicembre 1978**

**SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI  
MENO I FESTIVI**

**DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE DELLE LEGGI E DECRETI - CENTRALINO 65101  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA GIUSEPPE VERDI, 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 8508**

**LEGGE 23 dicembre 1978, n. 833.**

**Istituzione del servizio sanitario  
nazionale.**

**Universalità:** estensione delle prestazioni sanitarie a tutta la popolazione

LEA non esigibili da tutte le persone, aumento spesa privata, impoverimento famiglie  
rinunce a prestazioni sanitarie

**Uguaglianza:** accesso alle prestazioni senza distinzione di condizioni individuali, sociali ed economiche

Diseguaglianze di accesso regionali, territoriali, socio-economiche, di genere.  
Mobilità sanitaria

**Equità:** parità di accesso in rapporto a uguali bisogni di salute

Iniquità di accesso di fronte agli stessi bisogni di salute

# DdL Bilancio 2026: misure per la sanità

- Il contesto
- **Il testo**
- I numeri
- Le misure
- Le proposte



## **ART. 63.**

### ***(Rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale)***

1. Il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato è incrementato di 2.400 milioni di euro per l'anno 2026 e 2.650 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027, anche per le finalità di cui agli articoli da 64 a 84.

## ART. 63. Fabbisogno Sanitario Nazionale standard

- Il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato è incrementato di:
  - 2.400 milioni di euro per l'anno 2026
  - 2.650 milioni di euro per l'anno 2027
  - 2.650 milioni di euro per l'anno 2028

## ART. 63. Fabbisogno Sanitario Nazionale standard

- A seguito di tali incrementi il fabbisogno sanitario nazionale standard è rideterminato in:
  - 143.098 milioni di euro per l'anno 2026
  - 144.093 milioni di euro per l'anno 2027
  - 144.960 milioni di euro per l'anno 2028

# DdL Bilancio 2026: misure per la sanità

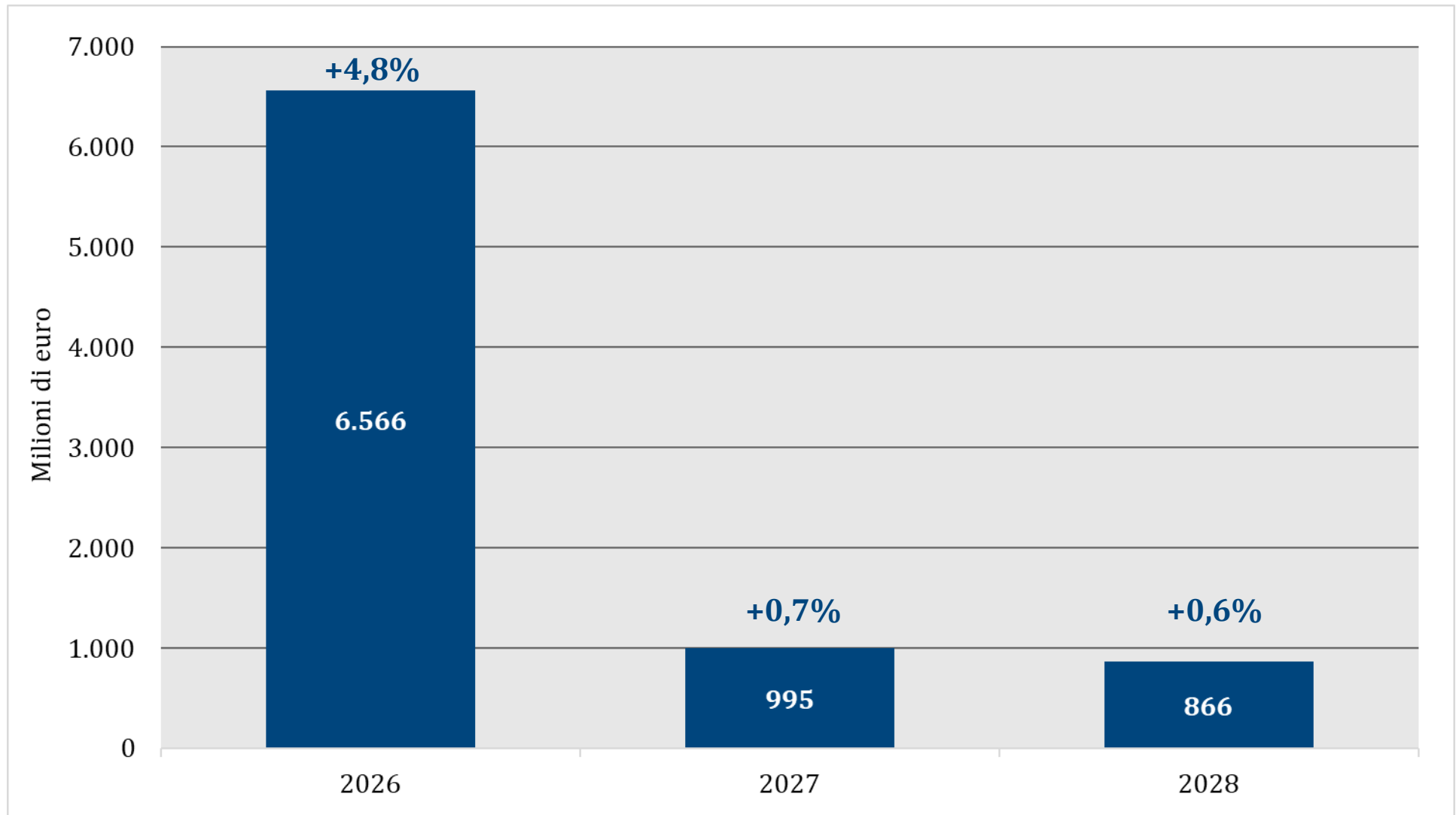
- Il contesto
- Il testo
- **I numeri**
- Le misure
- Le proposte



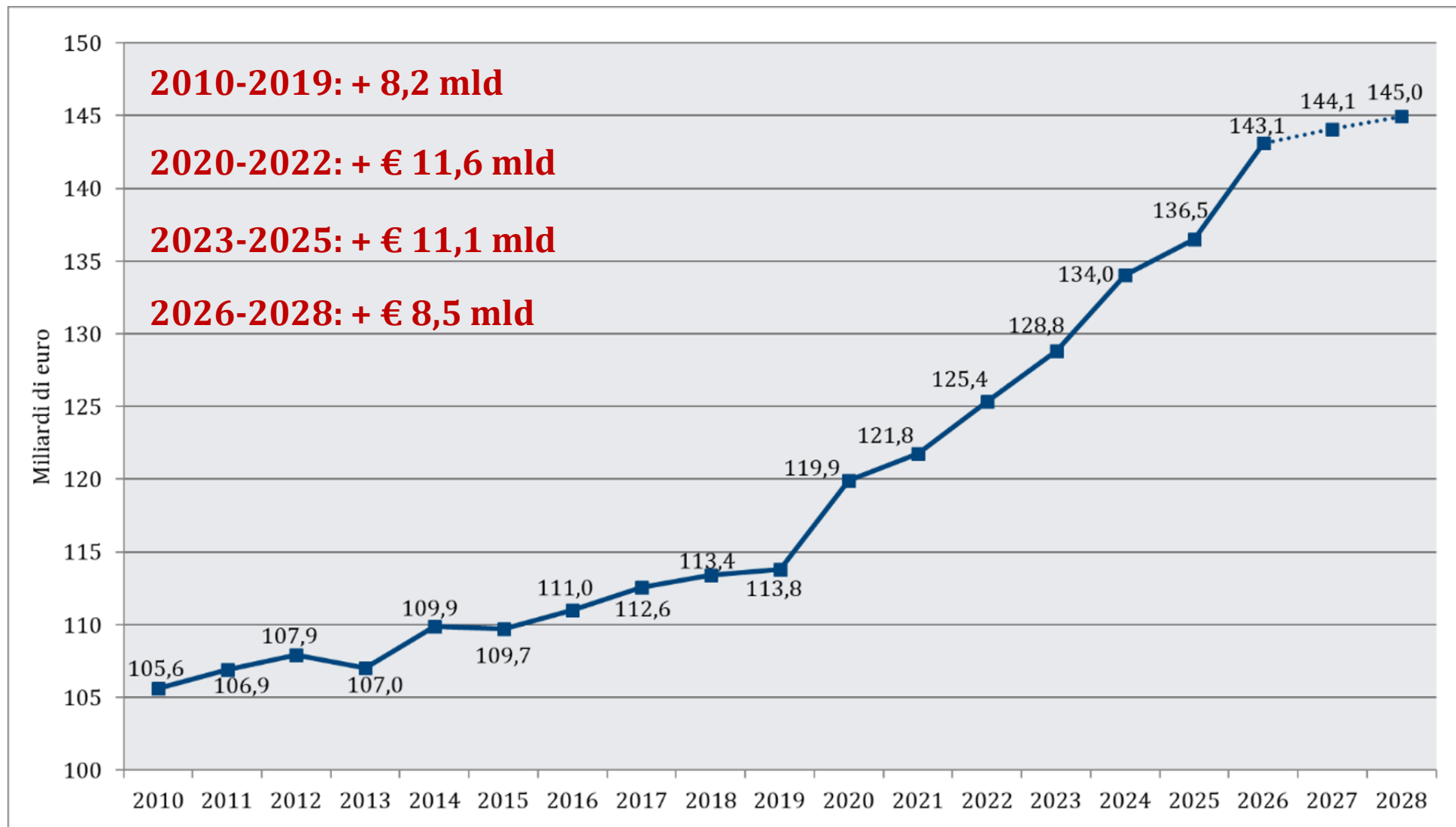
# Rideterminazione del Fabbisogno Sanitario Nazionale disposta dall'art. 63 del DdL Bilancio 2026

	2025	2026	2027	2028
DdL Bilancio 2026	136.533	143.098	144.093	144.960
Incremento FSN vs anno precedente	-	6.565	995	867
	-	4,8%	0,7%	0,6%
Dati in milioni di euro				

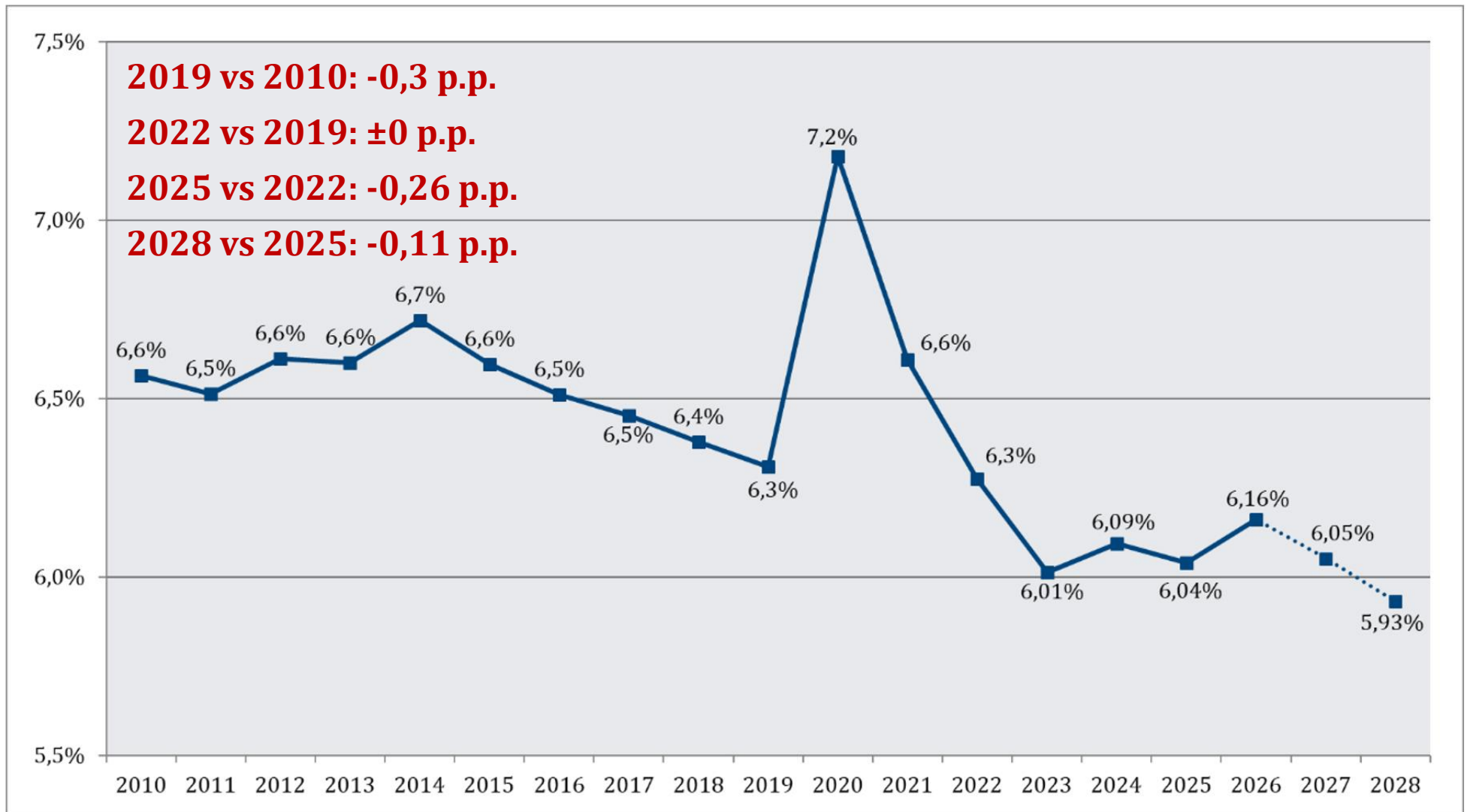
# Incrementi FSN rispetto all'anno precedente



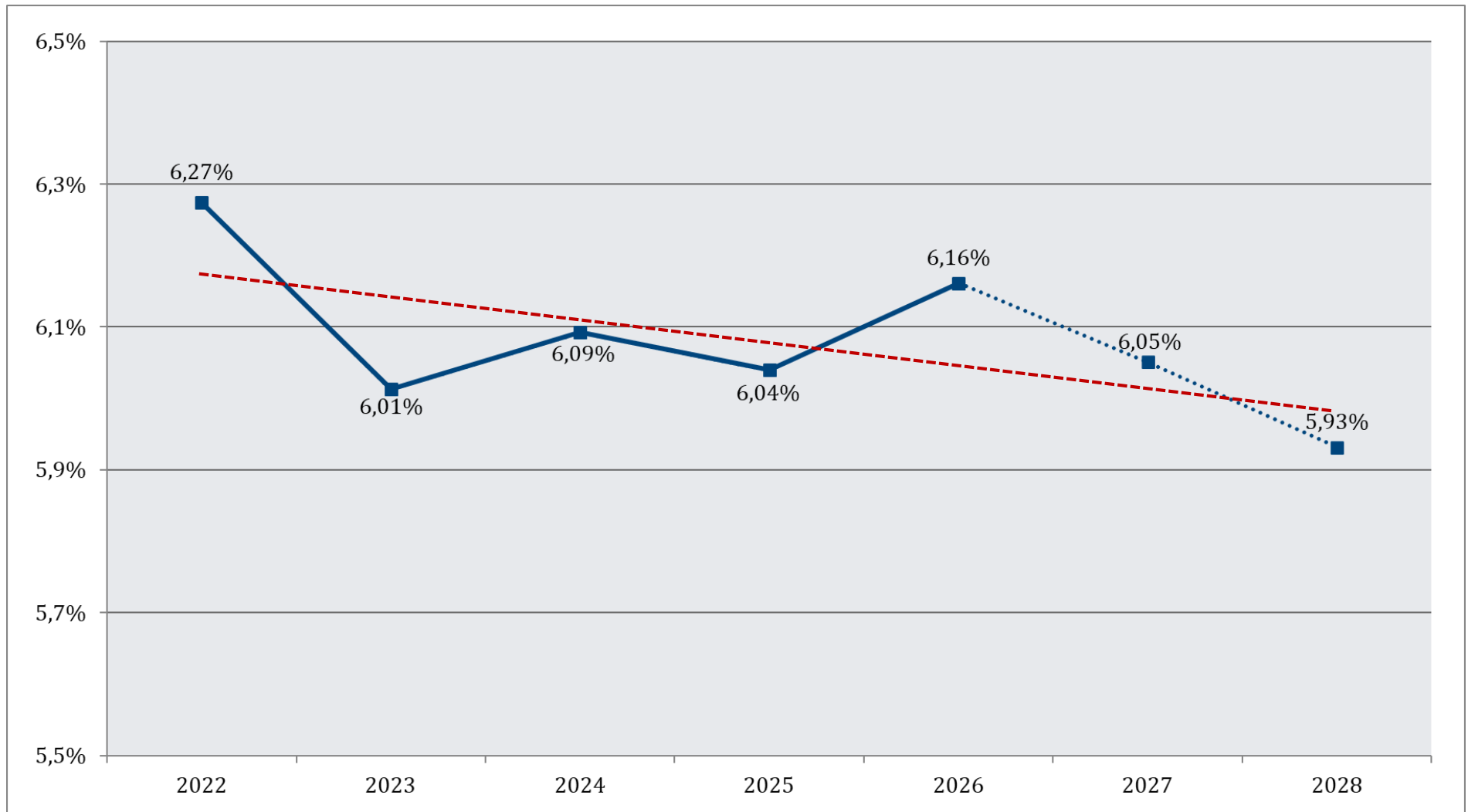
# Fabbisogno Sanitario Nazionale: trend 2010-2028



# Fabbisogno Sanitario Nazionale: trend 2010-2028

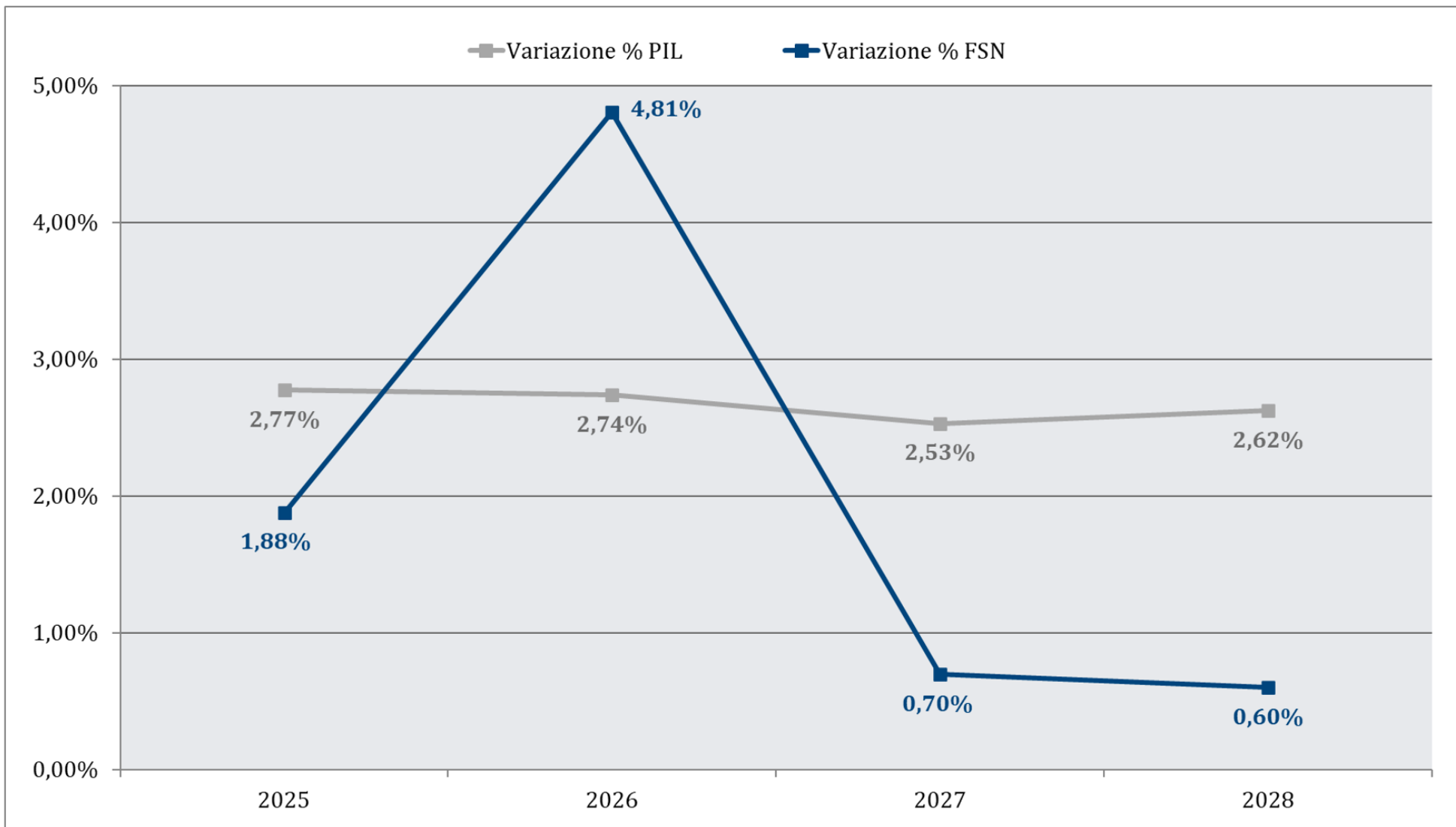


# Fabbisogno Sanitario Nazionale in % del PIL: trend 2022-2028

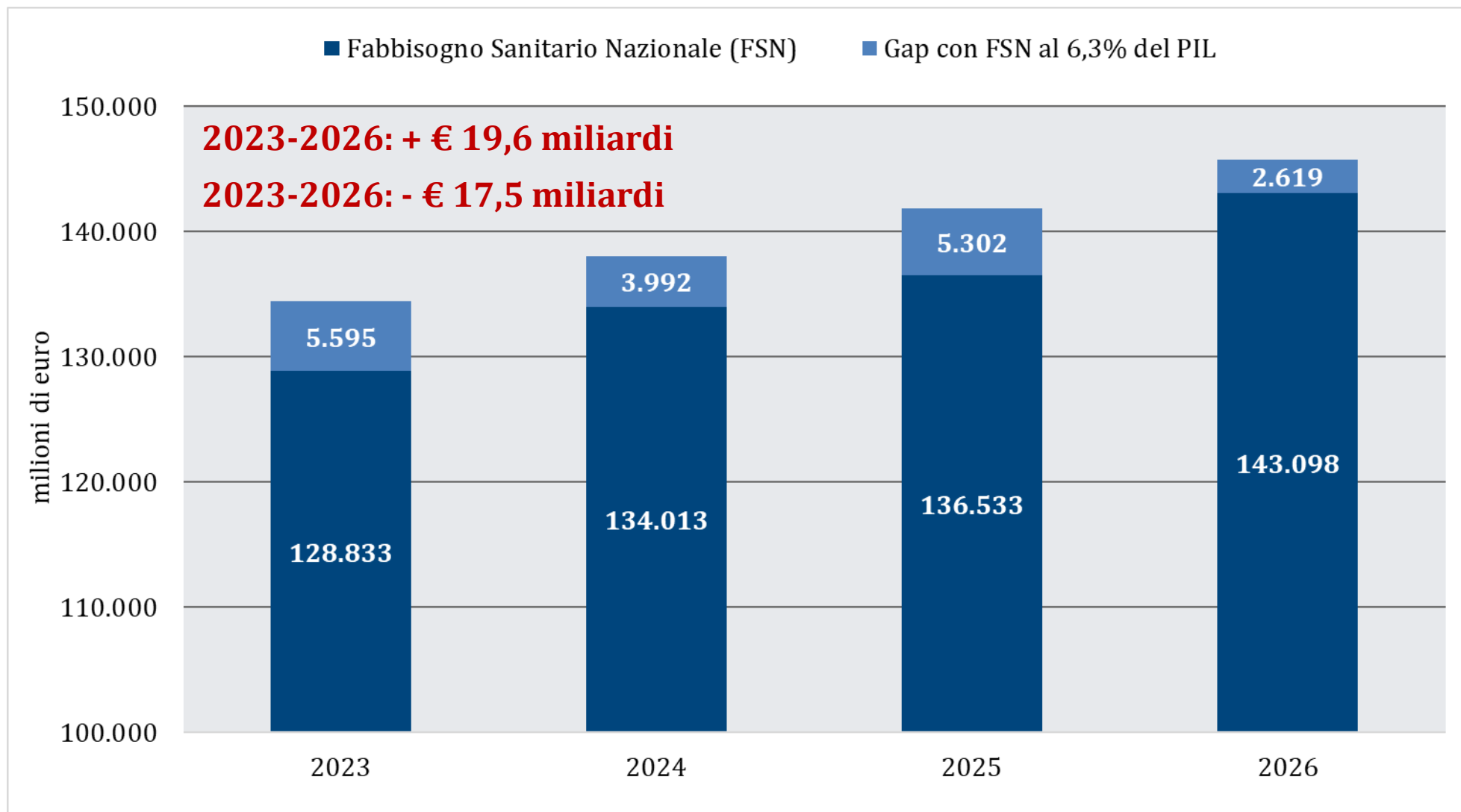


*Stime PIL 2026-2028 da Documento Programmatico di Finanza Pubblica 2025*

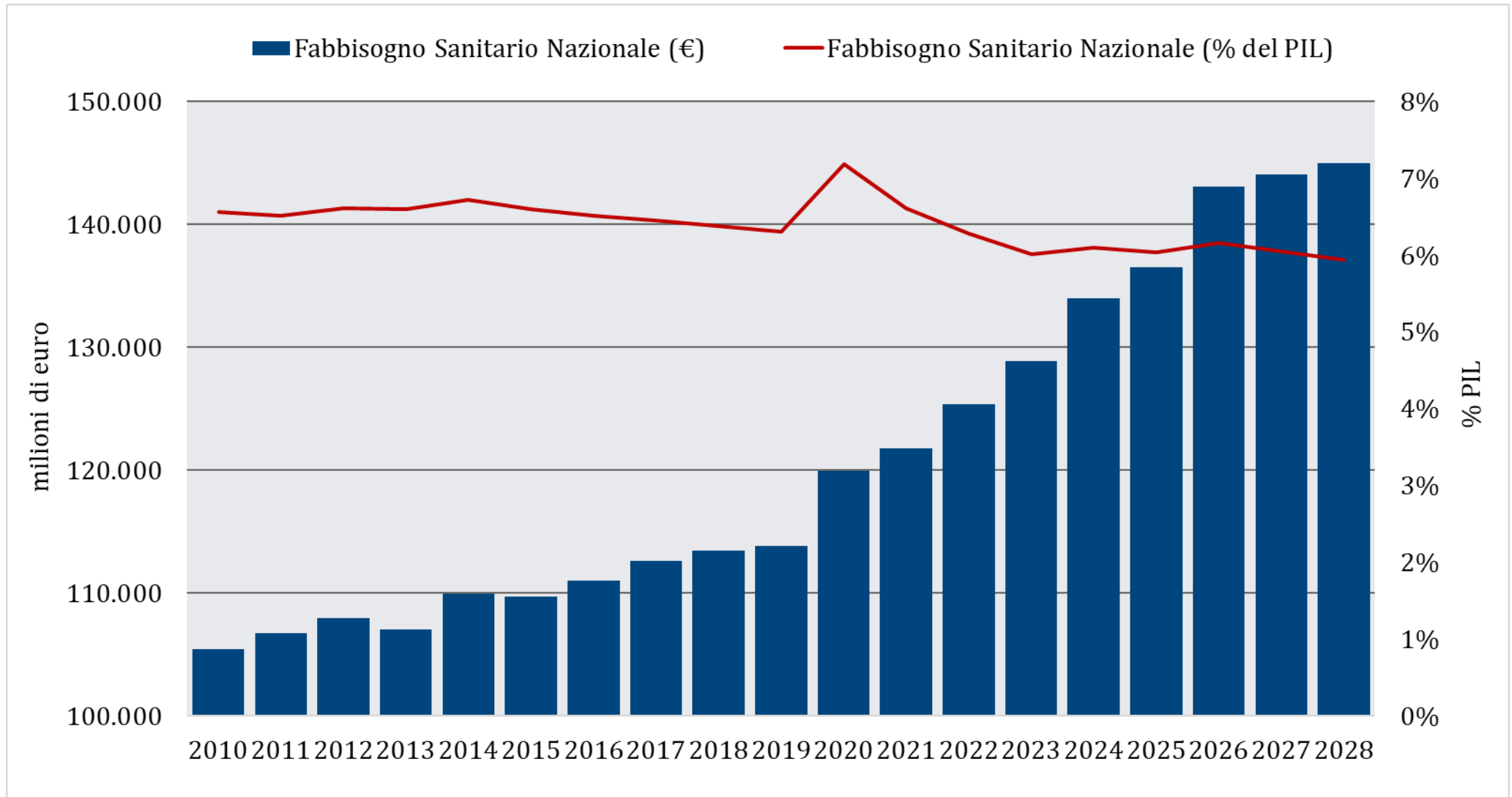
# Variazione percentuale del PIL e del FSN: 2026-2028



# FSN effettivo vs FSN al 6,3% del PIL



# Fabbisogno Sanitario Nazionale: trend 2010-2028



*Dati FSN: Cortei dei Conti (2012-2025), DdL Legge di Bilancio 2026 (2026-2028)  
Stime PIL 2026-2028 da Documento Programmatico di Finanza Pubblica 2025*

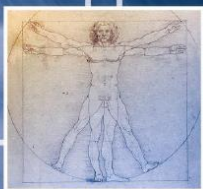


Ministero  
dell'Economia  
e delle Finanze



**2025**

## Documento programmatico di finanza pubblica



Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri  
**Giorgia Meloni**

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze  
**Giancarlo Giorgetti**

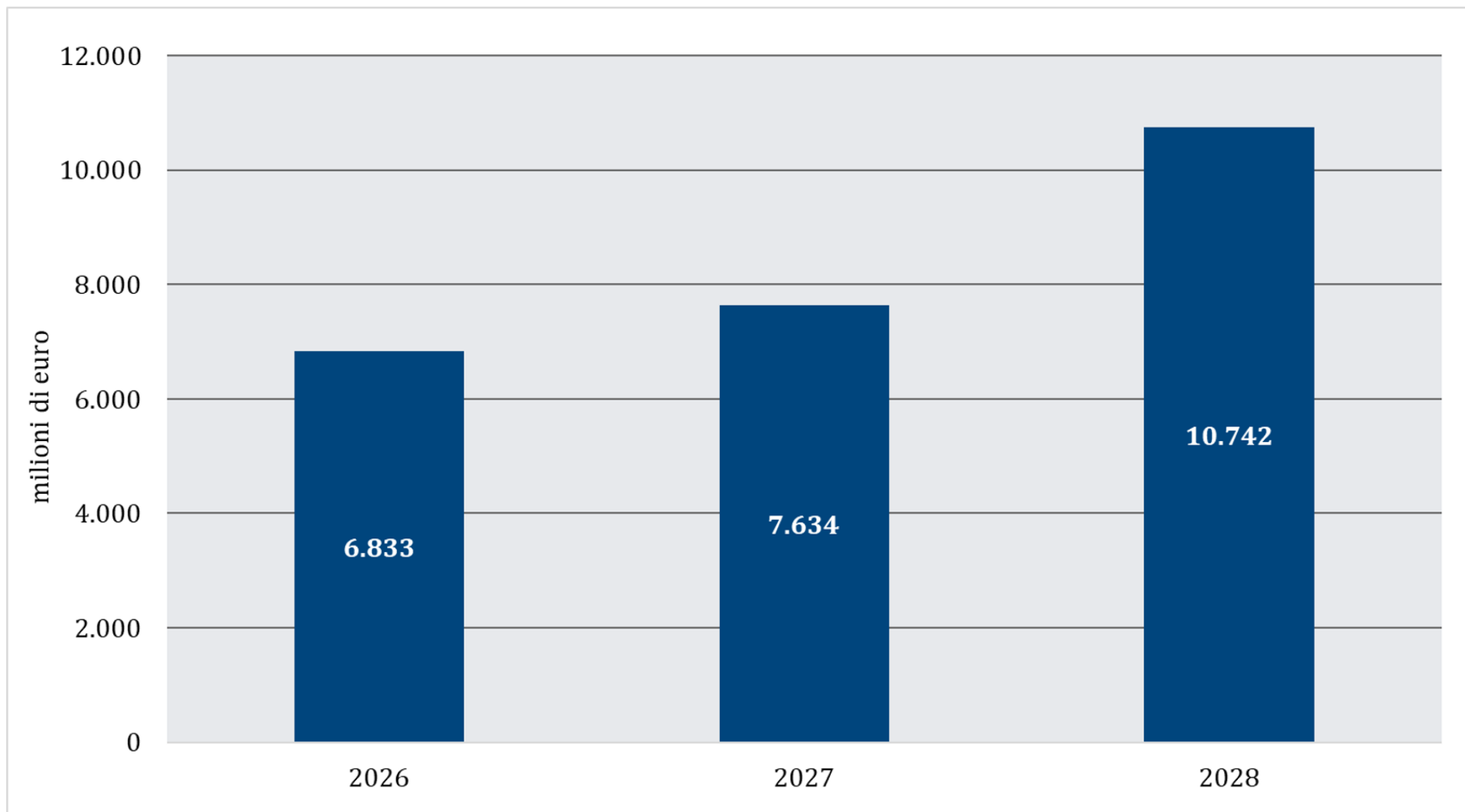
al Consiglio dei ministri il 2 ottobre 2025

# Spesa sanitaria: consuntivo 2024 e stime 2025-2028

	2024	2025	2026	2027	2028
Spesa sanitaria (milioni di €)	138.335	144.021	149.931	151.727	155.702
Spesa sanitaria (% PIL)	6,3%	6,4%	6,5%	6,4%	6,4%
Tasso di variazione in %	4,9%	4,1%	4,1%	1,2%	2,6%

*Documento Programmatico di Finanza Pubblica, 2 ottobre 2025*

# Gap 2026-2028 tra previsioni di spesa sanitaria e FSN



# I nuovi orientamenti della Corte Costituzionale

**Diritto  
finanziariamente  
condizionato**

- Sent. 248/2011



**Spesa  
costituzionalmente  
necessaria**

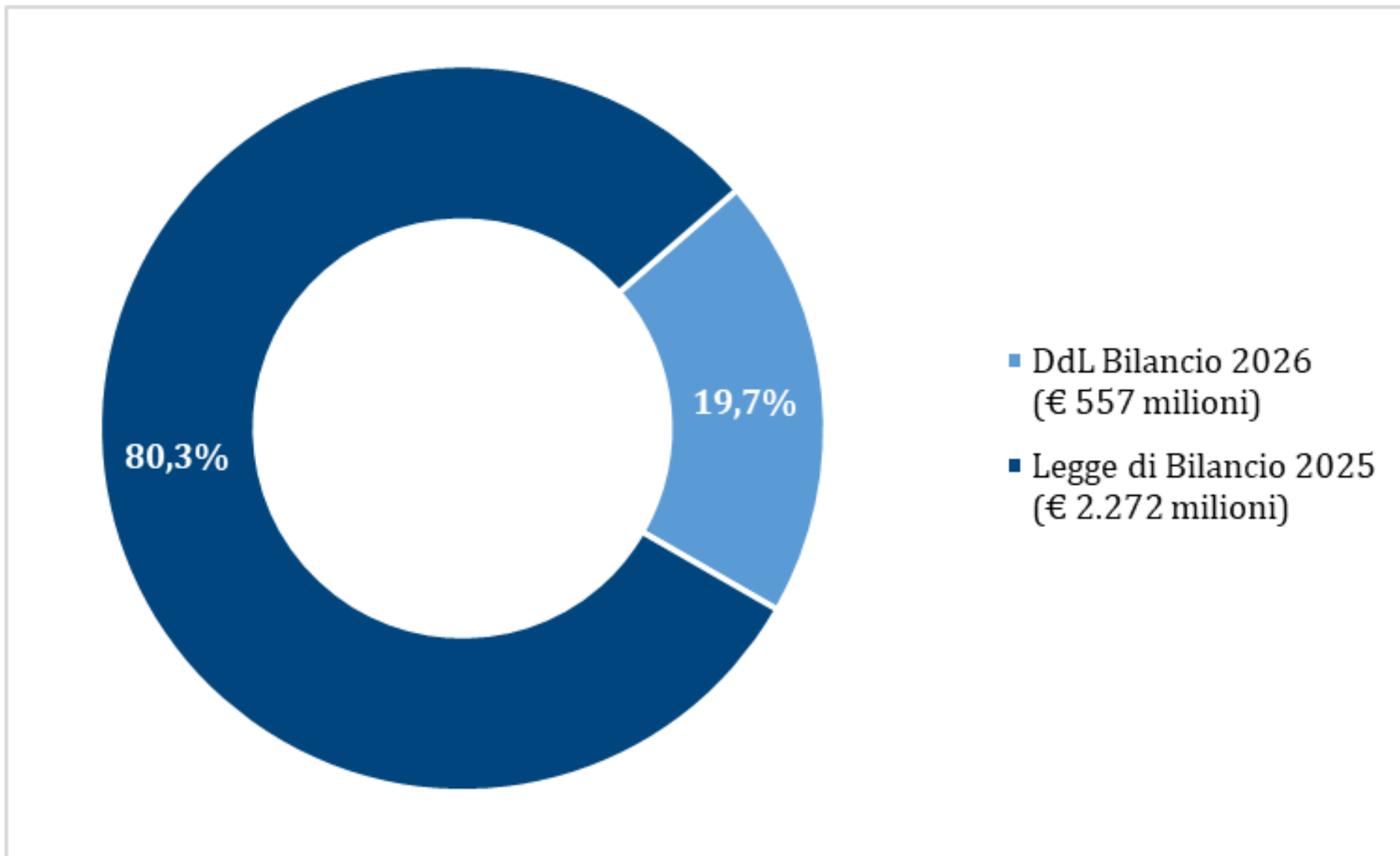
- Sent. 275/2016
- Sent. 169/2017
- Sent. 103/2018
- Sent. 233/2022
- Sent. 195/2024

# DdL Bilancio 2026: misure per la sanità

- Il contesto
- Il testo
- I numeri
- **Le misure**
- Le proposte



# Misure disposte dall'art. 67 a valere sul FSN



# Misure a valere sulle risorse assegnate dalla Legge di Bilancio 2025

MISURE	2026	2027	2028
<b>Ulteriore potenziamento delle misure di prevenzione</b> (art. 64, c. 2)	€ 127,0	€ 0,0	€ 0,0
<b>Campagne di comunicazione istituzionale sulla prevenzione</b> (art. 64, c. 3)	€ 1,0	€ 1,0	€ 1,0
<b>Prestazioni aggiuntive</b> (art. 69, c. 5)			
Medici dirigenti	€ 101,9	€ 0,0	€ 0,0
Personale sanitario del comparto	€ 41,6	€ 0,0	€ 0,0
<b>Assunzioni personale sanitario</b> (art. 70)	€ 243,0	€ 122,0	€ 110,0
<b>Dematerializzazione della ricetta per l'erogazione dei prodotti per celiaci</b> (art. 77)	€ 2,0	€ 1,0	€ 1,0
<b>Ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione</b> (art. 82)	€ 20,0	€ 0,0	€ 0,0
<b>Servizi di scambio transfrontaliero</b> (art. 83)	€ 1,0	€ 0,8	€ 0,8
<b>Potenziamento dei servizi di telemedicina</b> (art. 85)	€ 20,0	€ 0,0	€ 0,0
<b>TOTALE</b>	<b>€ 429,5</b>	<b>€ 123,8</b>	<b>€ 111,8</b>

Importi in milioni di euro

# Misure a valere sulle risorse assegnate dal DdL Bilancio 2026

MISURE	2026	2027	2028
Alzheimer e altre patologie di demenza senile (art 63, c.2)	€ 100	€ 100	€ 100
Obiettivi sanitari di carattere prioritario e di rilievo nazionale (art 63, c. 5)	€ 206	€ 17	€ 60
Misure di prevenzione (art. 64, c.1)	€ 238	€ 238	€ 238
Ulteriore potenziamento delle misure di prevenzione (art. 64, c.2)	€ 120 <sup>1</sup>	-	-
Campagne di comunicazione istituzionale sulla prevenzione (art. 64, c. 3)	€ 1	€ 1	€ 1
Piano nazionale di azioni per la salute mentale (art. 65, c. 1)	€ 80	€ 85	€ 90
Funzionamento degli Istituti zooprofilattici sperimentali (art. 66)	€ 10	€ 10	€ 10
Tariffe DRG per acuti (art. 67, c. 1)	-	€ 350	€ 350
Prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza protesica (art. 67, c. 2)	€ 100	€ 183	€ 183
Farmacia dei servizi (art. 68, c. 2)	€ 50	€ 50	€ 50
<b>Indennità del personale del SSN (art. 69)</b>			
Dirigenza medica e veterinaria (c.1)	€ 85	€ 85	€ 85
Infermieri (c.2)	€ 195	€ 195	€ 195
Dirigenza sanitaria non medica (c. 3)	€ 8	€ 8	€ 8
Altre professioni sanitarie e operatori socio-sanitari (c. 4)	€ 58	€ 58	€ 58
Assunzioni personale sanitario (art. 70)	€ 207	€ 328	€ 340
Valorizzazione del personale operante nei servizi di pronto soccorso (art. 71)	N.D.	N.D.	N.D.
Cure palliative (art. 72)	€ 10	€ 10	€ 10
Adeguamento piattaforme informatiche INPS (art. 75)	€ 0,2	€ 0,2	€ 0,2
Dematerializzazione della ricetta per l'erogazione dei prodotti per celiaci (art. 77)	€ 2	€ 1	€ 1
Rideterminazione dei tetti della spesa farmaceutica (art. 78, c.1)	€ 350	€ 350	€ 350
Misure per il finanziamento dell'Ospedale pediatrico Bambino Gesù (art. 79)	€ 50	€ 50	€ 50
Spesa per l'acquisto di dispositivi medici (art. 80)	€ 280	€ 280	€ 280
Acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati (art. 81)	€ 123	€ 123	€ 123
Ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione (art. 82)	€ 20	-	-
Servizi di scambio transfrontaliero (art. 83)	€ 1	€ 0,8	€ 0,8
Potenziamento dei servizi di telemedicina (art. 85)	€ 20	-	-
Fondo destinato ai bambini affetti da malattie oncologiche e misure in materia di epilessia farmacoresistente (art. 90)	€ 2	€ 2	€ 2

*Dati in milioni*

<sup>1</sup>In aggiunta ai € 127 milioni assegnati dalla Legge di Bilancio 2025

<sup>2</sup>In aggiunta ai € 243 milioni per il 2026, € 122 milioni per il 2027 e € 110 milioni per il 2028 assegnati dalla Legge di Bilancio 2025

# DdL Bilancio 2026: misure per la sanità

- Il contesto
- La forma
- I numeri
- Le misure
- **Le proposte**



# Piano di rilancio del Servizio Sanitario Nazionale

## SALUTE IN TUTTE LE POLITICHE

Mettere la salute e il benessere delle persone al centro di tutte le decisioni politiche: non solo sanitarie, ma anche ambientali, industriali, sociali, economiche e fiscali, oltre che in materia di istruzione, formazione e ricerca (*Health in All Policies*)

## GOVERNANCE STATO-REGIONI

Potenziare le capacità di indirizzo e verifica dello Stato sulle Regioni, nel rispetto dei loro poteri, per ridurre disuguaglianze, iniquità e sprechi e garantire il diritto costituzionale alla tutela della salute

## FINANZIAMENTO PUBBLICO

Aumentare in maniera progressiva e consistente il finanziamento pubblico della sanità per allinearla alla media dei paesi europei, al fine di garantire il rilancio delle politiche del personale sanitario, l'erogazione uniforme dei LEA e l'equità di accesso alle innovazioni

## LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA

Garantire l'aggiornamento continuo dei LEA al fine di rendere rapidamente accessibili le innovazioni e di escludere le prestazioni sanitarie obsolete, riducendo così le disuguaglianze regionali nell'esigibilità dei LEA

## SERVIZI SANITARI E SOCIO-SANITARI

Programmare l'offerta secondo i reali bisogni di salute della popolazione e renderla disponibile tramite reti multiprofessionali integrate, per superare la frammentazione tra ospedale e territorio e tra assistenza sanitaria e sociale

## PREVENZIONE E PROMOZIONE DELLA SALUTE

Diffondere la cultura e aumentare gli investimenti in prevenzione e promozione della salute, attuando l'approccio integrato *One Health*, che riconosce l'interdipendenza tra la salute delle persone e quella di animali, piante e ambiente



## PERSONALE SANITARIO

Rilanciare le politiche sul capitale umano per valorizzare la colonna portante della sanità pubblica e rendere nuovamente attrattiva la carriera nel SSN, innovando i processi di formazione e valutazione delle competenze

## SPRECHI E INEFFICIENZE

Ridurre inappropriately e inefficienze, contrastare frodi e abusi e riallocare le risorse recuperate in servizi essenziali e innovazioni, aumentando il valore della spesa sanitaria

## SANITÀ INTEGRATIVA

Rendere i fondi sanitari realmente integrativi rispetto alle prestazioni già incluse nei LEA, al fine di arginare disuguaglianze, privatizzazione, erosione di risorse pubbliche e derive consumistiche

## RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO

Favorire una sana integrazione tra pubblico e privato convenzionato, al fine di garantire un'offerta equa di prestazioni a carico del SSN e ridurre la necessità per i cittadini di ricorrere al libero mercato

## RICERCA INDIPENDENTE

Potenziare la ricerca clinica e organizzativa e la valutazione d'impatto delle politiche pubbliche sulla salute, integrandole in un programma nazionale di ricerca e sviluppo, al fine di produrre evidenze scientifiche per informare scelte e investimenti in sanità

## TRASFORMAZIONE DIGITALE

Promuovere cultura e competenze digitali della popolazione, in particolare di professionisti sanitari, pazienti, familiari e caregiver, rimuovendo gli ostacoli alla digitalizzazione, per non generare nuove disuguaglianze e migliorare l'equità di accesso ai servizi sanitari e l'efficienza del SSN

## DATI PUBBLICI E ACCESSIBILI

Rendere disponibili in formato aperto (*open data*) tutti i dati della sanità per favorire studi indipendenti, valutazioni comparative, partecipazione civica e decisioni politiche informate, rafforzando la trasparenza del sistema

## INFORMAZIONE SCIENTIFICA

Potenziare l'informazione istituzionale basata sulle evidenze scientifiche e migliorare l'alfabetizzazione sanitaria e digitale, al fine di favorire decisioni informate sulla salute, ridurre il consumismo sanitario e contrastare le fake news

## PARTECIPAZIONE E COESIONE SOCIALE

Aumentare la consapevolezza civica del valore del SSN e promuovere la partecipazione attiva di cittadini, comunità locali e organizzazioni della società civile alla tutela del SSN, riconoscendolo come motore di coesione sociale, equità e sviluppo

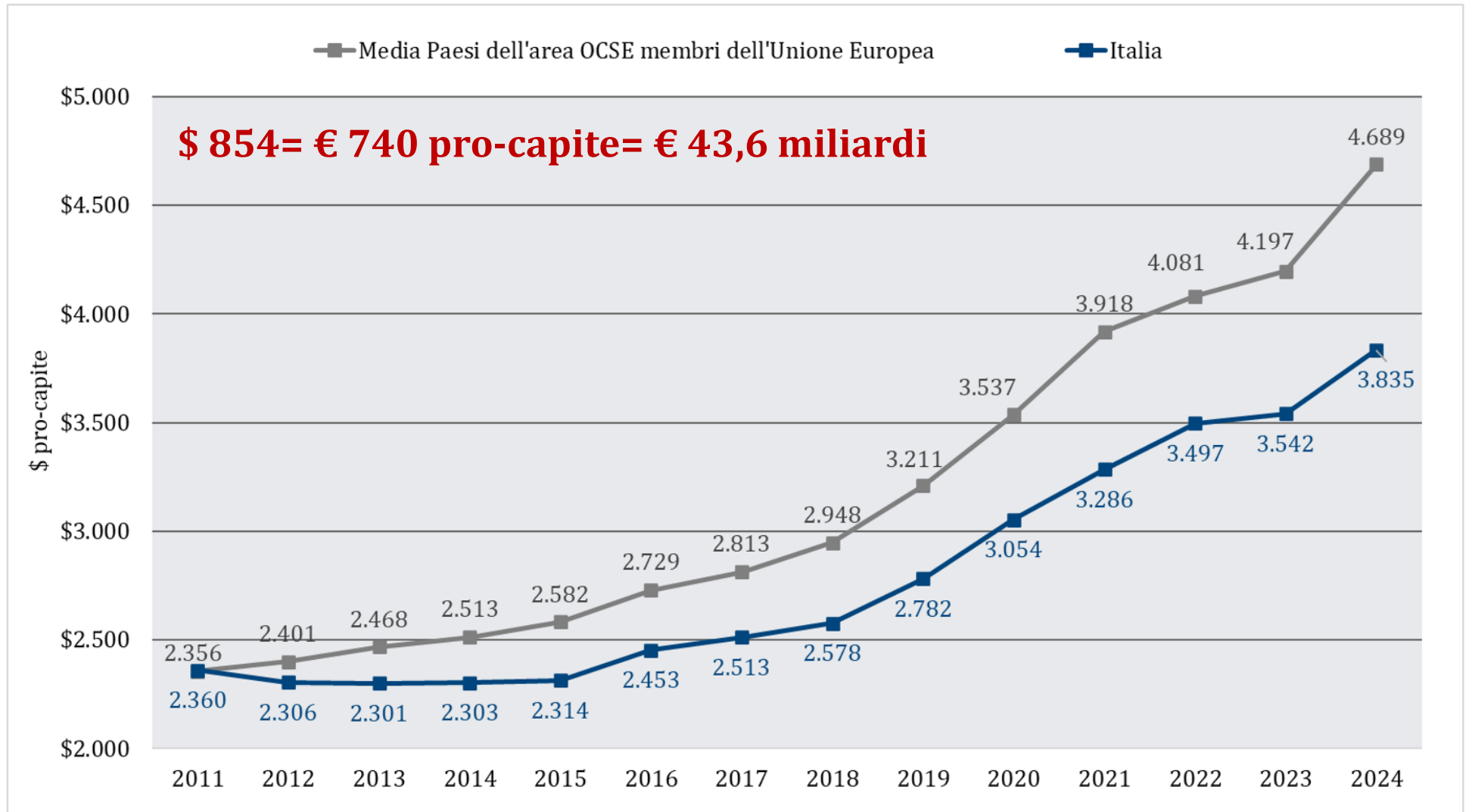


# FINANZIAMENTO PUBBLICO

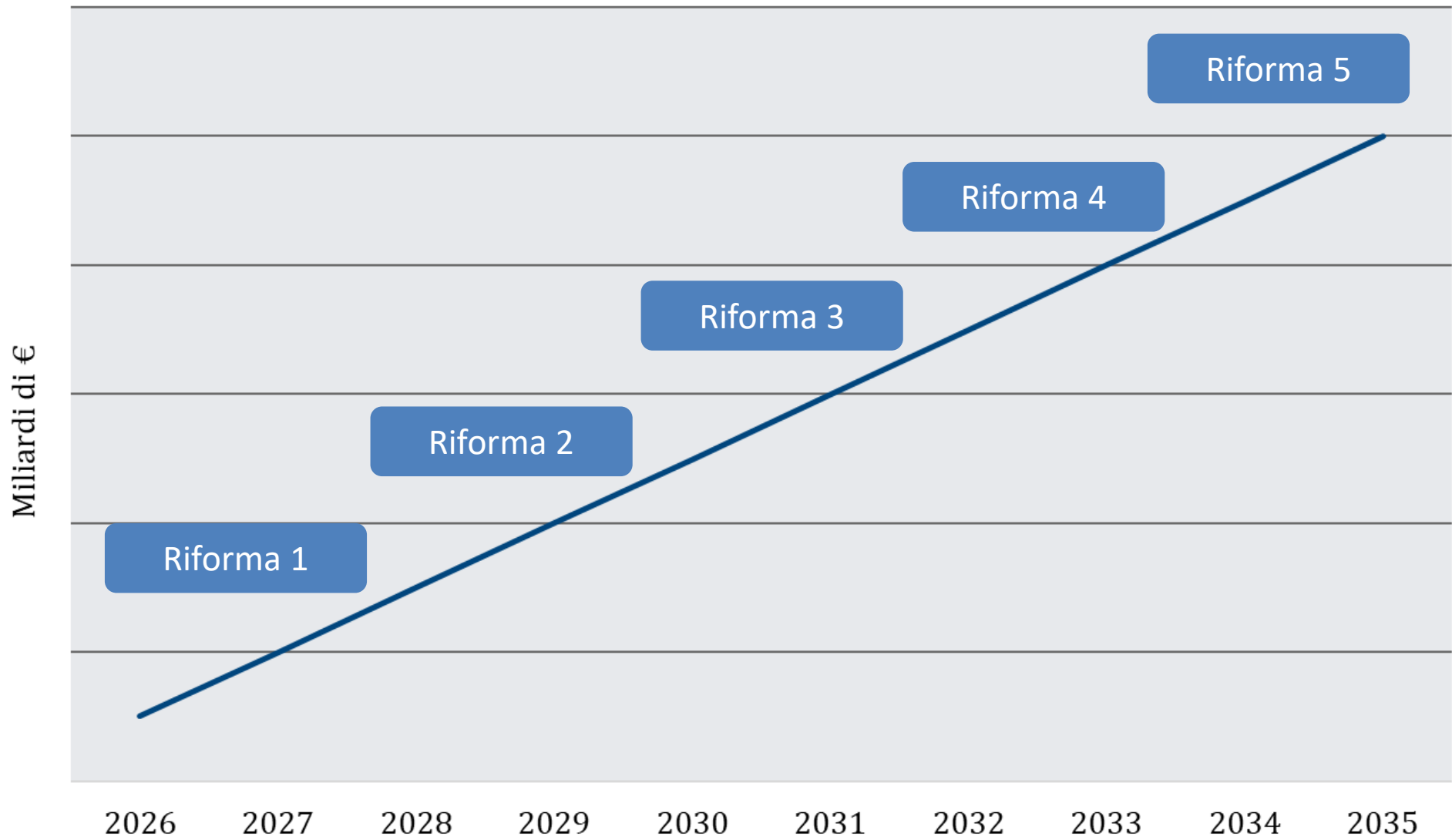
---

**Aumentare in maniera progressiva e consistente il finanziamento pubblico per la sanità per allinearlo alla media dei paesi europei, al fine di garantire il rilancio delle politiche del personale sanitario, l'erogazione uniforme dei LEA e l'equità di accesso alle innovazioni**

# Trend spesa pubblica pro-capite 2011-2024



OECD, luglio 2025



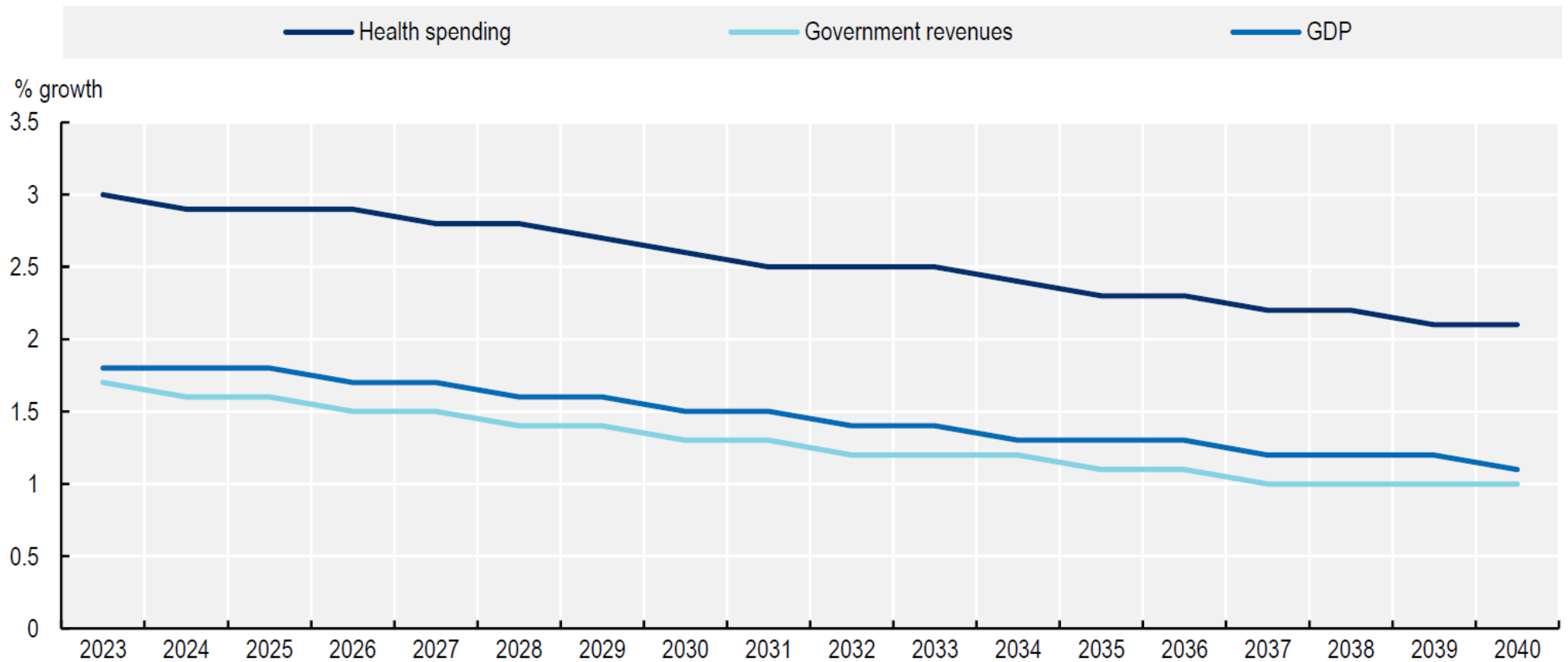


# Fiscal Sustainability of Health Systems

HOW TO FINANCE MORE RESILIENT HEALTH SYSTEMS  
WHEN MONEY IS TIGHT?

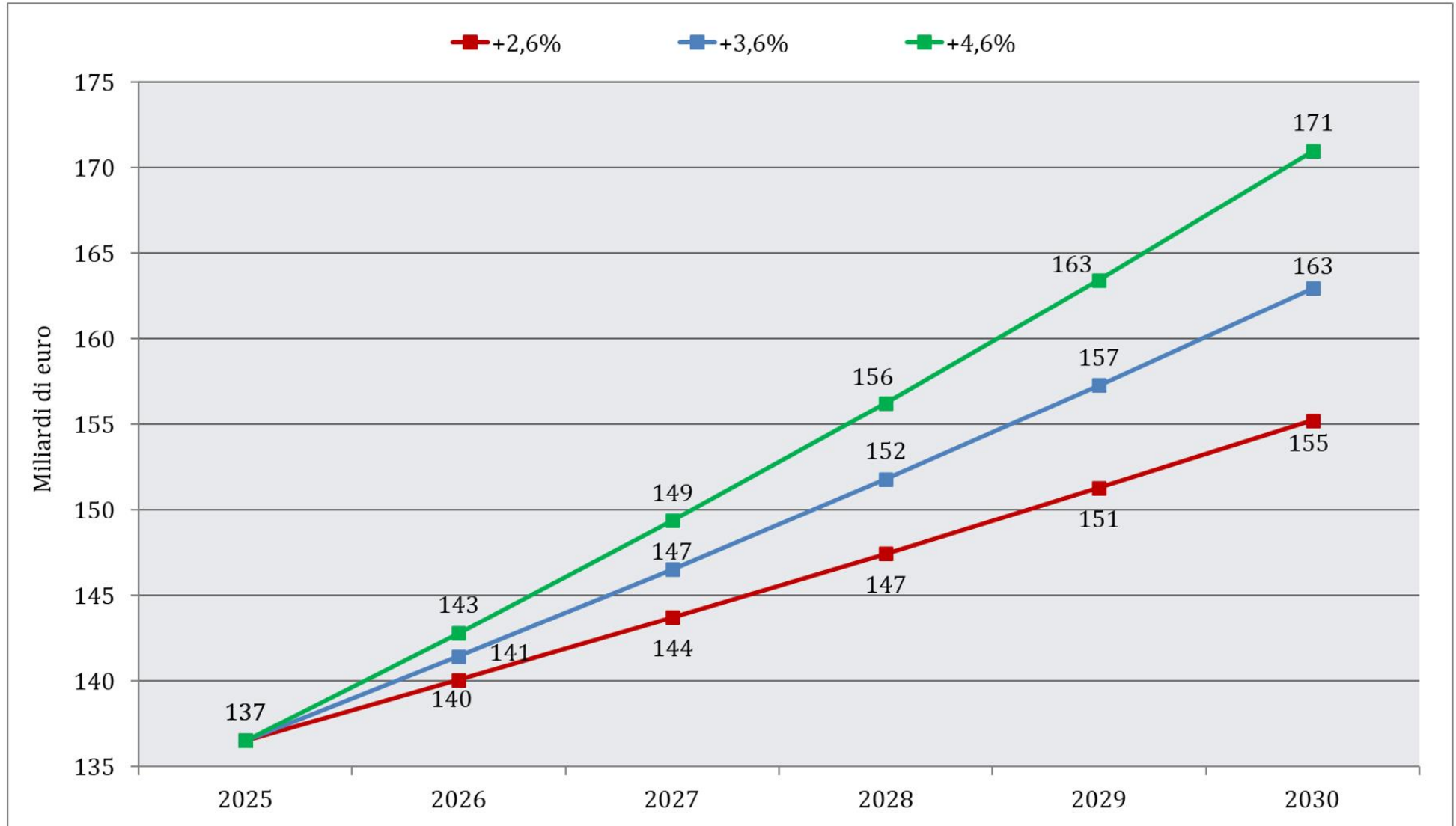


Figure 3.9 Average annual percentage growth in real terms of health spending (base scenario), government revenues (buoyancy convergence scenario) and GDP, OECD, 2023-40

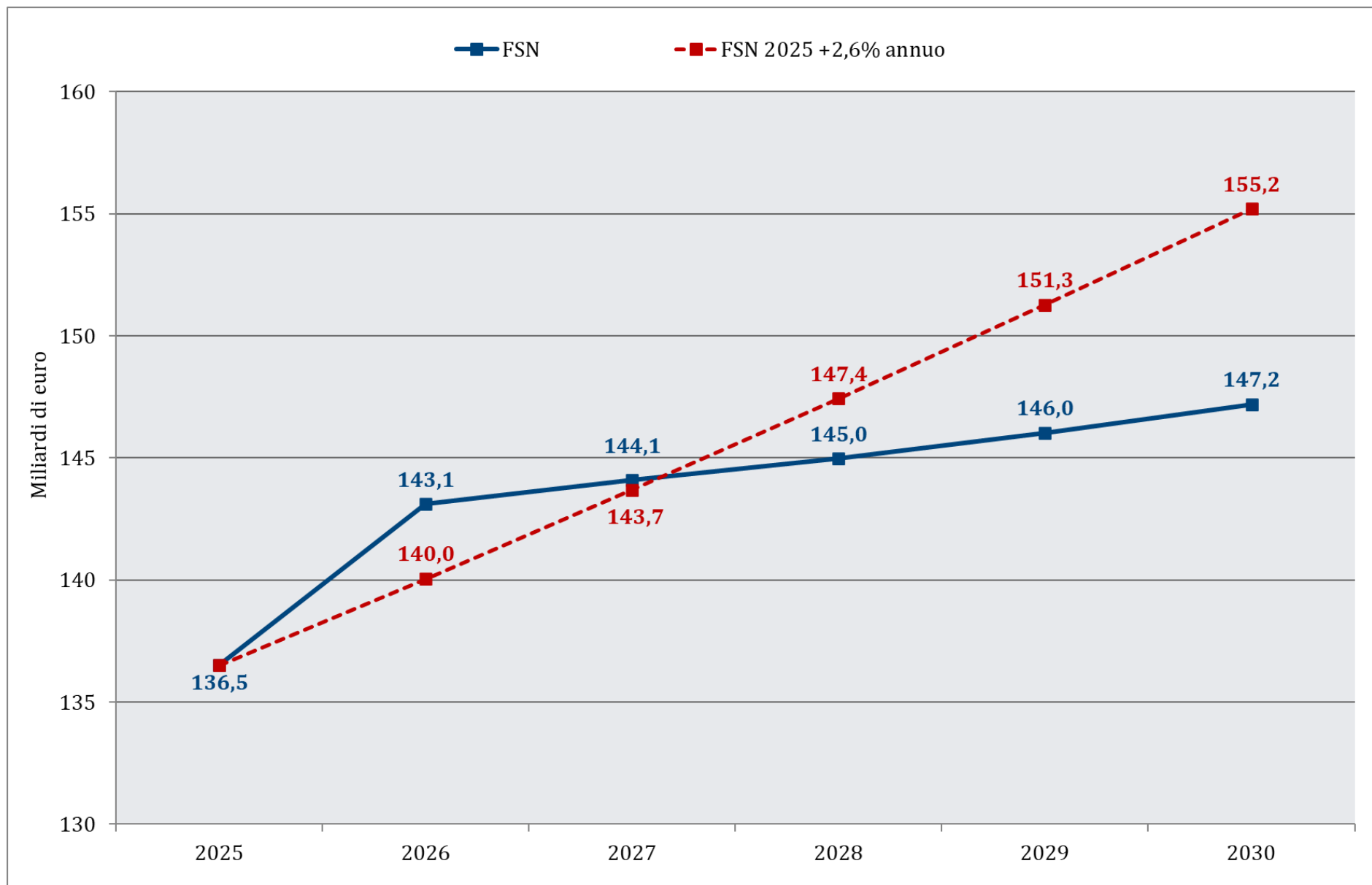


Across the OECD, the **mean annual change in health spending** in the base scenario is expected to be twice as high as the mean annual change in government revenues from 2023 to 2040 (**2,6% vs 1,3%**)

# Rifinanziamento progressivo del FSN



# Proiezioni Fabbisogno Sanitario Nazionale al 2030

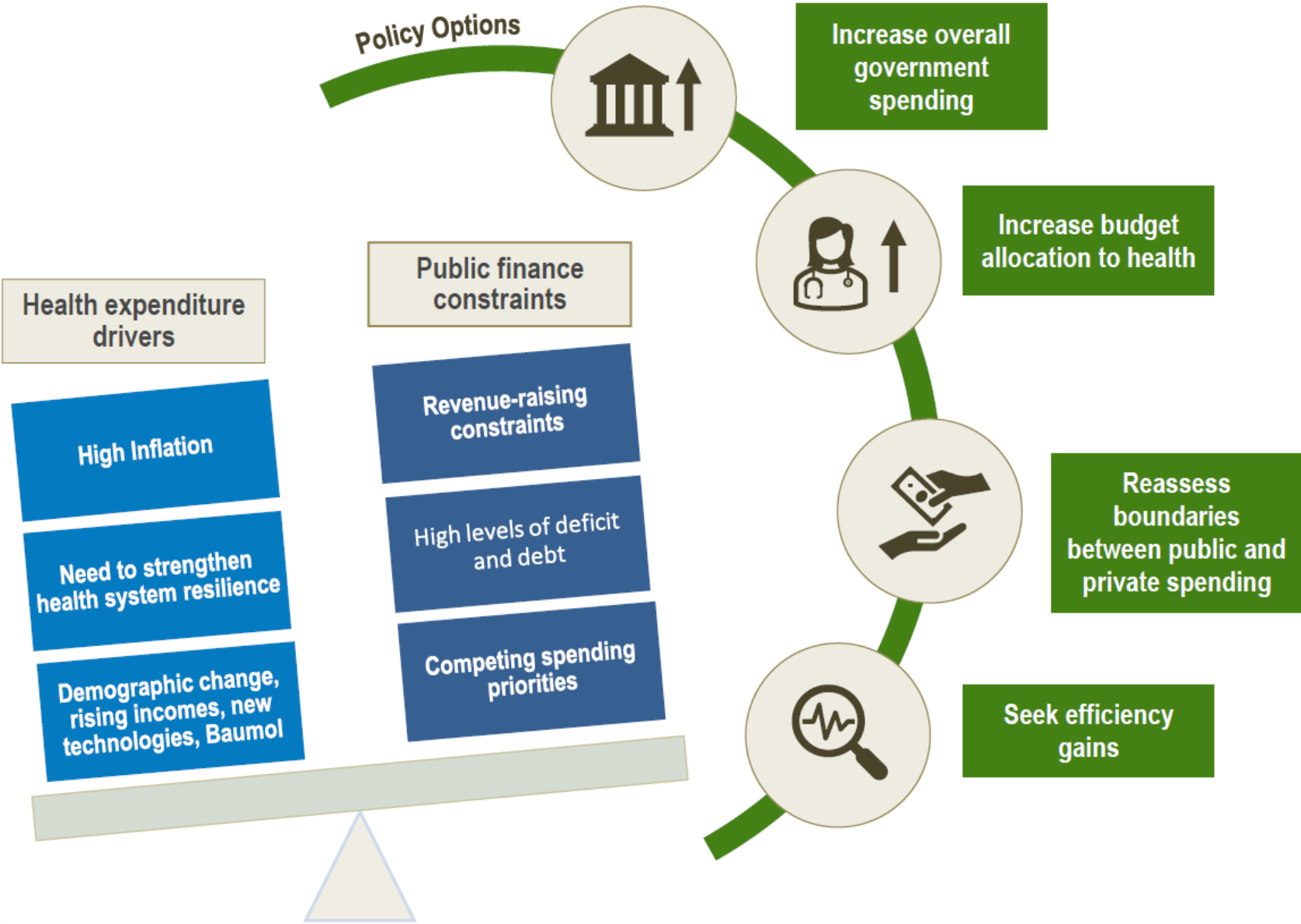


# Rifinanziamento progressivo del FSN

Anno	PIL (mln)	DdL Bilancio 2026	+2,6%	+3,6%	+4,6%
<b>2026</b>	€ 2.322.536	6,16%	6,03%	6,09%	<b>6,15%</b>
<b>2027</b>	€ 2.381.336	6,05%	6,04%	6,15%	<b>6,27%</b>
<b>2028</b>	€ 2.443.821	5,93%	6,03%	6,21%	<b>6,39%</b>

*Stime PIL 2026-2028 da Documento Programmatico di Finanza Pubblica 2025*

Figure 1.1. The challenge of raising sufficient funds for health within public finance constraints



**Aumentare  
la spesa pubblica**

**Aumentare il  
Fabbisogno Sanitario  
Nazionale standard**

**Ridefinire i confini  
tra spesa pubblica e  
spesa privata**

**Aumentare il valore  
della spesa sanitaria**

# Aumentare la spesa pubblica

```
graph TD; A[Aumentare la spesa pubblica] --> B[Aumentare il PIL]; A --> C[-Aumentare il deficit]; A --> D[-Recuperare evasione fiscale];
```

Aumentare il PIL

-Aumentare  
il deficit

-Recuperare  
evasione fiscale

# Aumentare il Fabbisogno Sanitario Nazionale standard

Riallocare risorse  
da altri capitoli  
di spesa pubblica

Introdurre  
tasse di scopo

-*Sin taxes*: sigarette, alcool,  
gioco d'azzardo, bevande e  
prodotti zuccherati

-Tassare redditi  
milionari

-Tassare  
extra-profitti

# Ridefinire i confini tra spesa pubblica e spesa privata

-Armonizzare  
spesa out-of-pocket  
e spesa intermediata

Revisionare le  
compartecipazioni  
alla spesa sanitaria

-Sviluppare  
partnership  
pubblico-privato

# Aumentare il valore della spesa sanitaria

```
graph TD; A[Aumentare il valore della spesa sanitaria] --- B[Ridurre inappropriatezze]; A --- C[Ridurre inefficienze]; A --- D[Eliminare frodi e abusi];
```

Ridurre  
inappropriatezze

Ridurre  
inefficienze

Eliminare  
frodi e abusi

# Conclusioni

È indispensabile rivedere le politiche allocative per la sanità pubblica, perché senza un rilancio consistente e progressivo del finanziamento pubblico, accompagnato da riforme strutturali:

- ulteriore demotivazione del personale sanitario con impoverimento del capitale umano e fughe dal SSN
- impossibilità ad accedere in maniera equa alle innovazioni farmacologiche e tecnologiche
- aumento delle diseguaglianze di accesso
- aumento della spesa privata e della rinuncia a prestazioni sanitarie