

Open data e orientamento delle politiche pubbliche nella politica di coesione

Dall'accountability al policy learning

Giorgia Marinuzzi

IFEL- Fondazione ANCI

Walter Tortorella

IFEL- Fondazione ANCI

L'articolo analizza il ruolo degli open data nella politica di coesione europea, sostenendo il passaggio dalla funzione di mera trasparenza e accountability a quella di infrastruttura per il policy learning. Attraverso il caso di OpenCoesione e l'analisi dei dati FESR e FSE+ 2021-2027, evidenzia come interoperabilità, tempestività e standardizzazione dei dati possano supportare allocazione delle risorse, adattamento delle politiche e apprendimento istituzionale. Gli open data emergono così come strumenti strategici per una governance più efficace, flessibile e orientata ai risultati.

Open data and the orientation of public policies in cohesion policy. From accountability to policy learning

his article examines the role of open data in European Cohesion Policy, arguing for a shift from transparency and accountability functions towards a policy-learning infrastructure. Drawing on the Italian OpenCoesione experience and the analysis of ERDF and ESF+ 2021-2027 data, it shows how interoperability, timeliness and data standardization can support resource allocation, policy adaptation and institutional learning. Open data therefore emerge as strategic tools for a more effective, flexible and results-oriented governance of cohesion policy.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2026-02-04

Citazione

Marinuzzi G., Tortorella W. (2026), Open data e orientamento delle politiche pubbliche nella politica di coesione. Dall'accountability al policy learning, *Sinappsi*, XVI, n.2, pp.65-76

Parole chiave

Interoperabilità
Open data
Politiche pubbliche

Keywords

*Interoperability
Open data
Public policies*

1. Open data, politica di coesione e apprendimento delle politiche pubbliche

Negli ultimi quindici anni la disponibilità di dati aperti ha progressivamente modificato il rapporto tra trasparenza amministrativa, accountability e analisi delle politiche pubbliche. Nell'ambito della politica di coesione europea, tale evoluzione ha trovato in Italia un'espressione particolarmente significativa attraverso OpenCoesione, iniziativa di open government che dal 2012 rende disponibili dati di dettaglio sui progetti finanziati con risorse europee e nazionali.

La letteratura ha evidenziato come OpenCoesione

abbia rappresentato non soltanto uno strumento di trasparenza verso cittadini e stakeholder, ma anche una piattaforma di sperimentazione per il monitoraggio civico, il riuso degli open data e l'analisi delle politiche pubbliche. Diversi contributi hanno infatti utilizzato i dati di OpenCoesione per studiare forme di partecipazione civica e accountability (Reggi e Dawes 2016), esperienze di monitoraggio civico quali 'Monithon'¹ e 'A Scuola di OpenCoesione' (Collesi e De Luca 2022; Buttiglione e Reggi 2015), nonché aspetti territoriali e valutativi degli investimenti della politica di coesione (Albanese e De Blasio 2018; Fusacchia *et al.* 2024).

1 Cfr. <https://opencoesione.gov.it/it/monithon/>.

In questo quadro, il presente contributo non si propone di valutare l'efficacia degli interventi finanziati, bensì di riflettere sul ruolo degli open data come infrastruttura informativa a supporto dell'orientamento delle politiche pubbliche. L'obiettivo è mostrare come la disponibilità di dati aperti e interoperabili possa favorire non soltanto la rendicontazione degli investimenti, ma anche processi di apprendimento istituzionale, riallocazione delle risorse e adattamento delle politiche nel corso della loro attuazione.

Per rendere più concreto questo argomento, l'analisi si concentra sui Fondi FESR e FSE+ del ciclo di programmazione 2021-2027. La scelta è motivata dal fatto che tali Fondi rappresentano i principali strumenti finanziari della politica di coesione europea e coprono tipologie di intervento profondamente differenti: investimenti infrastrutturali, innovazione e competitività nel caso del FESR; occupazione, istruzione, inclusione sociale e capitale umano nel caso del FSE+. L'eterogeneità delle loro finalità consente di evidenziare le potenzialità degli open data nell'analisi di politiche pubbliche caratterizzate da beneficiari, modalità attuative e risultati attesi molto diversi tra loro.

2. Dagli elenchi dei beneficiari agli open data

C'erano una volta gli 'elenchi dei beneficiari' dei Fondi strutturali. File, per lo più in pdf, contenenti liste lunghissime di progetti ascrivibili a Programmi operativi regionali o nazionali con l'informazione relativa all'Asse di riferimento, alla denominazione dei soggetti beneficiari e all'importo finanziario.

Era il 2010 quando ci venne l'idea di mettere in produzione la prima delle 15 edizioni del volume *La dimensione territoriale della politica di coesione* di IFEL²-Fondazione ANCI, con l'obiettivo di analizzare l'attuazione dei Fondi strutturali in Italia fino a comprendere il grado di coinvolgimento dei comuni in qualità di beneficiari. Per fare ciò era necessario mappare tutti i progetti esistenti e per ciascuno di essi risalire al beneficiario.

Nel 2010, in pieno ciclo di programmazione 2007-2013, le Autorità di Gestione erano tenute a pubblicare tali informazioni all'interno dei cosiddetti elenchi dei beneficiari, ma il confine tra semplice adempimento dell'Amministrazione titolare ed effettiva possibilità di permettere a cittadini, ricercatori, politici di utilizzare quel dato, più che una linea assomigliava ad un abisso:

- non esisteva un unico luogo in cui gli elenchi dei beneficiari di tutti i Programmi venissero raccolti. Per consultare i dati era necessario cercare

l'elenco specifico nei diversi siti web dei singoli Programmi Operativi;

- non erano previste date definite e condivise di rilascio degli elenchi, inficiando la possibilità di confrontarli poiché riferiti a tempi diversi;
- non erano previste strutture standard dei file, né in termini di contenuti (variabili diverse tra file), né in termini di organizzazione delle informazioni (ordine diverso di esposizione dei dati nelle tabelle);
- non era prevista alcuna categorizzazione dei soggetti beneficiari associati ai singoli progetti;
- non era previsto un sistema di controllo automatico delle informazioni contenute nei file. Ricordiamo ancora il file pubblicato da un POR delle regioni cosiddette 'Competitività', coincidenti al tempo con il Centro-Nord geografico, che, per un errore umano, riportava come prima riga di ciascun foglio lo stesso progetto replicato tante volte quante erano le pagine dell'elenco;
- il formato dei file rilasciati avveniva nella gran parte dei casi in pdf (pochissime eccezioni di formati elaborabili come Excel), in un periodo storico in cui i software di lettura OCR dei pdf si trovavano nella biblioteca dell'Istat e non erano diffusi tra i ricercatori. Spesso si trattava addirittura di scansioni di fotocopie, la soluzione peggiore in termini di uso e riuso dei dati.

Del resto, non si trattava di un'inefficienza o di un'anomalia italiana, ma era proprio il Regolamento generale sui Fondi Strutturali 2007-2013 (n.1083/2006 art. 69) che richiedeva alle Autorità di Gestione dei Programmi di pubblicare sul proprio sito web 'soltanto' un insieme minimo di informazioni sui beneficiari dei Fondi, sulle operazioni finanziate e sul relativo importo.

In 15 anni di redazione di un volume di ricerca dedicato alla dimensione territoriale delle politiche di coesione possiamo affermare che di passi in avanti ne abbiamo visti, e con il Regolamento generale sui Fondi strutturali 2014-2020 (n. 1303/2013 art. 115) si è acceso un faro sul tema dell'accessibilità ai dati relativi all'attuazione della politica di coesione. Il Regolamento richiedeva agli Stati membri, anche attraverso un portale web unico, di pubblicare le informazioni sui beneficiari in formato aperto (con licenza di riuso e metadati) ed elencava il livello minimo di informazioni da pubblicare con maggiori dettagli rispetto al periodo 2007-2013.

Nel 2012 nasce OpenCoesione³, l'iniziativa di open government sulle politiche di coesione in Italia

2 Istituto per la Finanza e l'economia locale, cfr. <https://www.fondazioneifel.it/>.

3 Cfr. <https://opencoessione.gov.it/it/>.

coordinata dall'attuale Dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, individuato come il portale unico italiano per l'attuazione della politica di coesione, in grado di offrire una banca dati sistematizzata di tutti i progetti dei singoli Fondi europei con l'indicazione delle variabili finanziarie, dei soggetti che a vario titolo (programmatore, attuatore, beneficiario) sono coinvolti, della localizzazione e dello stato di avanzamento del progetto. L'obiettivo di OpenCoesione è infatti favorire un migliore uso delle risorse pubbliche attraverso la diffusione sul portale e il riutilizzo di dati e informazioni sugli interventi finanziati con risorse nazionali ed europee.

Il Regolamento generale sui Fondi strutturali 2021-2027 (n. 1060/2021 art. 46) conferma agli Stati membri la richiesta di prevedere un portale web unico che offra accesso a dati sui programmi cofinanziati, dettagliando all'art. 49 le informazioni, i formati e la frequenza minima di aggiornamento richiesti. Anche per il periodo di programmazione in corso OpenCoesione rappresenta il portale unico italiano sull'attuazione delle politiche di coesione.

Grazie alle indicazioni contenute nel Regolamento n. 1060 del 2021, il cambio di rotta è epocale perché si superano tutti i limiti elencati prima: esiste un unico luogo dal quale scaricare l'elenco dei progetti e dei relativi beneficiari per tutti i Programmi e per tutti i Fondi; i dati sono rilasciati in formato csv, che si caratterizza per la sua semplicità d'uso, compatibilità universale e leggerezza; infine sono previsti aggiornamenti periodici dell'intera base dati che al proprio interno contiene informazioni riferite ad una medesima data.

Finalmente si può parlare di open data, nel vero senso della parola di 'dati aperti', ossia informazioni pubblicate in formato tale che siano accessibili, soprattutto via internet, senza limitazioni secondo l'identità o lo scopo dell'utente; dati che siano elaborabili da un'applicazione informatica senza la necessità di un software specifico e che siano accompagnati da licenze che garantiscano libertà nell'uso e nel riuso.

La letteratura sugli open data ha chiarito, tuttavia, che l'apertura non produce automaticamente impatto. Janssen *et al.* (2012) mostrano come benefici attesi e realtà siano mediati da barriere (qualità, standard, capacità di riuso, incentivi). In breve: i dataset da soli non cambiano le politiche pubbliche ma possono orientarle. Un passaggio cruciale è la *targeted transparency*: la trasparenza funziona quando è disegnata per rendere comparabili e azionabili informazioni che modificano

comportamenti decisionali (di amministrazioni, stakeholder, cittadini). Applicata alla coesione, questa impostazione implica che l'open data utile non è quello che descrive tutto, ma quello che consente di rispondere a domande operative: Stiamo spendendo e realizzando nei tempi coerenti con gli obiettivi? Dove si accumulano colli di bottiglia e perché? Quali territori restano sistematicamente indietro rispetto ai fabbisogni? Quali strumenti funzionano meglio in relazione a quali contesti?

L'attuale ciclo di programmazione 2021-2027 è strutturato attorno all'Accordo di Partenariato come documento di orientamento strategico nazionale e ai Programmi (nazionali e regionali) che declinano obiettivi e risorse. Analogamente lo erano in qualche modo anche i precedenti cicli di programmazione, che però facevano della raccolta dati più un elemento riempitivo adempimentale che una cartina di tornasole finalizzata a massimizzare il contributo della coesione riorientando di volta in volta le scelte alle priorità correnti ed emergenti e ad aumentare l'impatto, introducendo maggiore flessibilità e riallineamento degli investimenti⁴. Finalmente, con il monitoraggio di OpenCoesione, che negli anni è diventato sempre più fruibile e accurato, gli open data finiscono per servire a tre funzioni proprie delle politiche pubbliche, diverse dalla mera accountability: allocazione informata (provare a orientare dove investire di più/meno); adattamento (correzioni in itinere su strumenti e implementazione); apprendimento comparativo (capire cosa funziona, per chi, e in quali condizioni). Costruire una catena del valore che dal dato arrivi alla decisione è la principale prova di maturazione del contesto italiano, e anche il rinnovamento della sezione open data di OpenCoesione come catalogo più descrittivo e filtrabile segnala che la usabilità del dato viene trattata come requisito e non come dettaglio.

3. L'interoperabilità dei dati amministrativi

La possibilità di monitorare e valutare la politica di coesione attraverso questa nuova stagione di apertura dei dati è sicuramente un'opportunità concreta e positiva per i ricercatori; tuttavia, è sempre necessario leggere e analizzare gli open data con spirito critico e prudenza, in quanto non sono esenti da errori, omissioni o possibili distorsioni che, se non intercettati, portano ad una moltiplicazione esponenziale e incontrollabile dell'anomalia.

Nel caso di OpenCoesione, uno dei temi di attenzione riguarda ad esempio la classificazione dei soggetti beneficiari che, se non ben controllata,

4 Cfr. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council (2025), *A modernised Cohesion policy: The mid-term review*, COM(2025) 163 final.

può generare attribuzioni errate. Il sistema contiene, infatti, una 'pre-categorizzazione' dei soggetti che però può essere affinata e modellizzata in base alle esigenze di analisi direttamente connesse con la domanda di ricerca alla quale si vuole rispondere. Nel caso di IFEL, ad esempio, per l'obiettivo che ci siamo posti sin dalla prima delle 15 edizioni del volume *La dimensione territoriale della politica di coesione*, ossia comprendere il grado di coinvolgimento dei comuni nell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali europei, era cruciale individuare tutti i comuni beneficiari di tali risorse anche nel caso in cui nel campo della denominazione del beneficiario non venisse esplicitata la parola 'comune' o 'amministrazione comunale'. Per fare ciò è possibile 'incrociare' i codici fiscali dei soggetti beneficiari contenuti nella banca dati OpenCoesione con i codici fiscali degli enti presenti nell'Anagrafe degli Enti della PA, una banca dati di BDAP⁵-MEF che raccoglie e integra i dati anagrafici provenienti da differenti fonti istituzionali, come:

- SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici;
- IPA - Indice delle Pubbliche amministrazioni;
- MIM - Ministero dell'Istruzione e del merito;
- ISTAT - Registro statistico delle Amministrazioni pubbliche (c.d. 'Lista S13');
- DT - Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Si precisa che per i beneficiari individuali i codici fiscali sono anonimizzati.

Volendo restare nel tema dell'interoperabilità dei dati amministrativi, si segnalano altri esempi di possibili collegamenti utili ai fini della ricerca: un esempio è quello di 'agganciare' ai beneficiari comunali, sempre tramite BDAP, il codice identificativo univoco del comune che viene assegnato dall'Istat al singolo ente, un codice a sei cifre che combina il numero progressivo della provincia con quello del comune. In questo modo si crea un ponte con tutte le principali banche dati istituzionali, Istat e non, che adottano tale codifica per rappresentare i dati comunali. Ed è così, ad esempio, che nel caso in cui si vogliano valutare le risorse provenienti da Fondi strutturali impiegate per un determinato servizio si riesce anche a risalire alla relativa domanda potenziale che potrebbe riguardare una fascia specifica di popolazione.

Il codice Istat comunale è invece già esplicitato nei db OpenCoesione nella sezione relativa alla localizzazione degli interventi, quindi, a prescindere dal coinvolgimento dei comuni nel ruolo di

beneficiari: in questo modo è possibile dunque studiare l'impatto della politica di coesione sui territori, valutando le differenze di variabili macro nel periodo pre e post erogazione delle risorse o tra aree che hanno ricevuto o meno Fondi. Si segnala che soprattutto nel caso di interventi riguardanti la mobilità/viabilità (es. lavori stradali) può essere indicata una 'plurilocalizzazione' che non permette di risalire alla quota specifica di risorse ricadenti in un determinato territorio.

Un'altra possibilità relativa all'interoperabilità dei db, sempre partendo da quelli di attuazione della politica di coesione, ha a che fare con la mappatura delle diverse fonti di finanziamento di un progetto, come ad esempio le risorse PNRR, che vengono monitorate sul portale Italia Domani⁶ che 'pesca' direttamente dal sistema di monitoraggio e rendicontazione ReGIS del MEF. Per ciascun progetto, infatti, è possibile generare un codice univoco concatenando il Codice locale progetto (CLP) (già di per sé univoco in OpenCoesione) con il Codice unico di progetto (CUP) (che invece presenta repliche): non basta attenersi al CLP perché nei db Italia Domani i codici locali progetto presentano invece duplicazioni.

La tabella 1, di seguito, riporta un quadro sinottico con le principali caratteristiche in termini di accessibilità, copertura temporale e spaziale, dettaglio analitico, punti di forza e debolezza delle banche dati fin qui nominate, ossia OpenCoesione, ReGIS e Italia Domani.

Se, da un lato, è auspicabile che gli open data consentano progressivamente di superare una lettura esclusivamente finanziaria — centrata su quanto si spende — per adottare un approccio *problem-driven*, orientato a individuare dove si concentrano i bisogni e in che modo le risorse riescono a intercettarli, dall'altro è fondamentale che i diversi sistemi di monitoraggio siano tra loro interoperabili. Una volta definite priorità e finalità specifiche, la possibilità di ricondurre progetti e risorse a tali obiettivi diventa infatti uno strumento di riprogrammazione in itinere. Il confronto con indicatori territoriali, anch'essi costruiti a partire da microdati, può così alimentare una discussione pubblica più consapevole sulle scelte allocative e sulla loro eventuale revisione. L'obiettivo è evitare che le risorse si concentrino nei territori in cui la capacità di assorbimento è maggiore, anziché in quelli in cui i bisogni risultano più intensi.

Con dati aggiornati e storicizzati, si possono costruire segnali anticipatori: stalli, ritardi ricorrenti, pattern di pagamento anomali, concentrazione di

5 Cfr. Banca dati amministrazioni pubbliche, <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/Home/AnagrafeEnti>.

6 Cfr. <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

Tabella 1. Le principali caratteristiche delle banche dati OpenCoesione, ReGiS e Italia Domani

CARATTERISTICHE	BANCA DATI		
	OpenCoesione	ReGiS (Sistema nazionale monitoraggio PNRR e coesione 2021-2027)	Italia Domani Open Data
Accessibilità	Open data scaricabili (csv), API, dashboard pubbliche	Accesso amministrativo; apertura parziale tramite dataset pubblicati su Italia Domani e iniziative civiche	Open data scaricabili (csv, json, xlsx)
Copertura temporale	2000-2006, 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027	Dal 2021 in avanti	Dal 2021
Copertura spaziale	Nazionale, regionale, comunale, singolo progetto	Nazionale fino al singolo progetto	Nazionale, regionale, comunale, progetto
Dettaglio analitico	Molto elevato: CUP, CLP, beneficiari, soggetti attuatori, localizzazione, avanzamento finanziario e procedurale	Molto elevato: milestone, target, procedure, gare, pagamenti, cronoprogrammi	Medio-alto: CUP, soggetti, localizzazione, misure PNRR
Punti di forza	Massima trasparenza, serie storica lunga, dati progetto-level, interoperabilità con CUP e dati territoriali	Sistema gestionale ufficiale; integra PNRR e progressivamente monitoraggio coesione 2021-2027	Elevata accessibilità; aggiornamenti frequenti
Principali limiti	Limitata disponibilità di output e outcome; qualità dipendente dal monitoraggio amministrativo; dati 2021-2027 inizialmente raccolti extra-sistema	Non completamente open; accesso differenziato; struttura complessa; storicità limitata	Meno ricco di ReGiS; focalizzato sul PNRR; minore profondità storica

Fonte: IFEL-Area Studi e statistiche territoriali, 2026

criticità per misura/soggetto attuatore/beneficiari/Fondo. Questo è esattamente ciò che serve quando la *mid-term review* spinge verso riallocazioni e correzioni ricorrenti – come avviene in parte nelle politiche di coesione – per aumentarne l’impatto. Gli open data rendono possibile, allora, il confronto sistematico tra strumenti simili in contesti diversi: tempi medi, varianti, performance implementativa, risultati proxy. Questa capacità comparativa è cruciale anche nel dibattito post-2027, dove una parte della discussione riguarda proprio come rendere la politica di coesione più efficace e più agile rispetto ad altri strumenti (in primis il confronto è con modelli più *performance-oriented* quale il PNRR). Tre elementi emergono come condizioni abilitanti:

1. Tempestività e continuità di pubblicazione: senza dati aggiornati (e storico/versionamento), l’orientamento si trasforma in archeologia amministrativa. Sul ciclo 2021-2027, ad esempio, alcune comunicazioni pubbliche indicano che la pubblicazione dei dati progetto può dipendere dalla piena operatività del nuovo sistema nazionale di monitoraggio, con effetti sulla

disponibilità tempestiva.

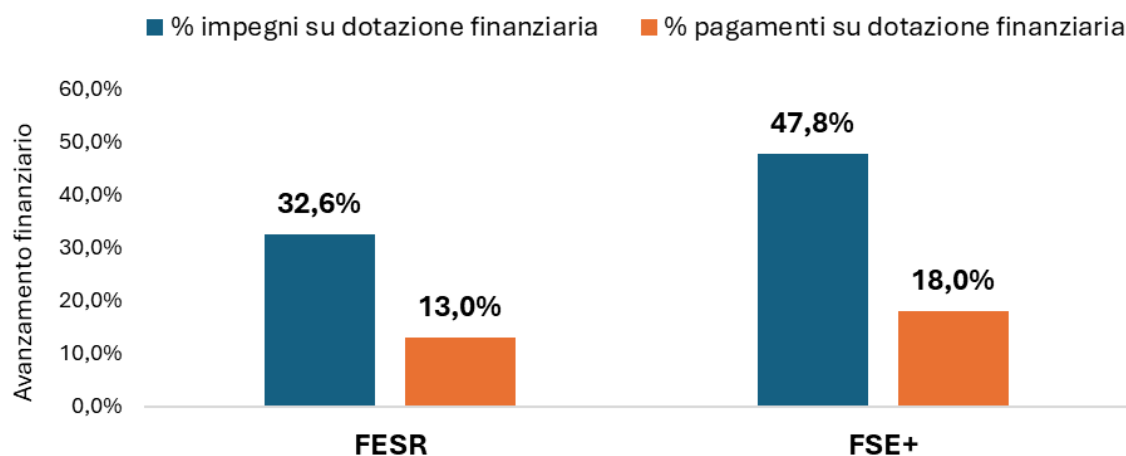
2. Standard e metadati: sono necessari per rendere comparabili programmi e progetti (e quindi valutabili), evitando che il dato aperto diventi *'open but unusable'*.
3. Integrazione con cicli decisionali: il dato deve attivare routine (verifiche di portafoglio, revisioni periodiche, log delle decisioni), altrimenti resta consultazione fine a se stessa se non oggetto di strumentalizzazione.

4. L’attuazione dei progetti FESR e FSE+ 2021-2027

I Fondi principali della politica di coesione 2021-2027, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), in Italia hanno una dotazione finanziaria pari a 44,0 miliardi di euro e 28,6 miliardi di euro rispettivamente.

Il dato di avanzamento finanziario viene rilasciato ad intervalli bimestrali dal MEF-IGRUE attraverso dei bollettini di monitoraggio⁷ che riportano informazioni aggregate per Fondo, per categorie di regioni (più sviluppate, in transizione, meno

7 Cfr. https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2021-2027_e_2014-2020/.

Figura 1. Lo stato di avanzamento finanziario di FESR e FSE+ 2021-2027 alla data del 28 febbraio 2026

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e statistiche territoriali su dati MEF, 2026

sviluppate), per Programma nazionale e regionale sui livelli di impegni e di spesa raggiunti. Non si tratta di open data.

L'ultimo bollettino disponibile al momento della redazione del presente articolo fa riferimento al 28 febbraio 2026, e riporta un dato di avanzamento finanziario leggermente più elevato nel caso del FSE+ rispetto al FESR (figura 1): nel primo caso, infatti, gli impegni si attestano al 47,8% della dotazione del Fondo e i pagamenti al 18,0%; nel caso del FESR, invece, gli impegni hanno raggiunto il 32,6% e i pagamenti il 13,0% del valore complessivo del Fondo.

I livelli di attuazione italiani sono confrontabili con quelli degli altri Stati membri attraverso la piattaforma Cohesion Open Data⁸ della Commissione europea. In questo caso si tratta di dati aperti, scaricabili in formato csv o xls, ma con un livello di dettaglio piuttosto 'alto', ossia informazioni disponibili per Paese, Fondo, categoria di regioni, Programma e Obiettivo Specifico. Il dato non è disponibile a livello di progetto.

Come prima anticipato, lo scenario cambia radicalmente con i DB di OpenCoesione, in cui l'unità di rilevazione è il singolo progetto per il quale si dispone di un set di informazioni relative alla natura e alla descrizione dell'intervento stesso, alla sua localizzazione, ai soggetti coinvolti nelle diverse fasi di realizzazione del progetto, alle risorse finanziarie in campo e all'avanzamento procedurale.

La base dati OpenCoesione è alimentata dalle

informazioni provenienti dal Sistema nazionale di monitoraggio gestito dall'Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) del Ministero dell'Economia e delle finanze per i cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020. Tuttavia, per quanto concerne i progetti finanziati con risorse europee e nazionali del ciclo 2021-2027, la fonte deriva da una rilevazione apposita condotta da MEF-IGRUE, di cui vengono pubblicati i dati riferiti a progetti dotati del Codice unico di progetto.

Dunque, quali informazioni si possono trarre dall'elaborazione e dall'analisi degli open data italiani su FESR e FSE+? Secondo il quadro aggiornato al 31 dicembre 2025, per il ciclo di programmazione 2021-2027 si contano oltre 39 mila progetti FESR (tabella 2) e 76 mila FSE+ (tabella 3).

È possibile risalire alle tematiche principali sulle quali si concentrano i progetti: nel caso del FESR prevalgono la competitività delle imprese (oltre la metà degli interventi) e la ricerca/innovazione (21,8%). I progetti FSE+, in termini numerici, si dividono principalmente tra istruzione, formazione, occupazione e lavoro.

L'analisi per tema dei progetti cambia facendo riferimento ai costi rendicontabili UE⁹. Dei 22,27 miliardi di euro associati ai progetti FESR la quota destinata alla competitività delle imprese sfiora il 32% e aumenta il peso di tematiche come quelle ambientali e quelle connesse alla capacità amministrativa, che superano il 10% delle risorse. I

⁸ Cfr. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.

⁹ La variabile "Costo rendicontabile UE" si riferisce al costo ammesso al contributo comunitario, ossia le risorse che possono essere considerate per la richiesta dei rimborsi alla Commissione europea. Il "Costo rendicontabile UE" comprende la quota comunitaria e il corrispondente cofinanziamento nazionale obbligatorio.

Tabella 2. I progetti FESR 2021-2027, per tema d'intervento, 31 dicembre 2025

Tema	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ambiente	1.561	4,0	2.817.480.867	12,6
Capacità amministrativa	1.271	3,3	2.245.345.812	10,1
Competitività delle imprese	20.438	52,3	7.085.267.643	31,8
Cultura e turismo	662	1,7	725.826.739	3,3
Energia	1.215	3,1	335.438.189	1,5
Inclusione sociale e salute	1.504	3,8	1.817.482.453	8,2
Istruzione e formazione	2.000	5,1	1.222.178.589	5,5
Occupazione e lavoro	170	0,4	39.895.117	0,2
Reti e servizi digitali	1.076	2,8	1.504.592.848	6,8
Ricerca e innovazione	8.533	21,8	1.985.515.969	8,9
Trasporti e mobilità	671	1,7	2.494.476.262	11,2
Totale	39.101	100,0	22.273.500.488	100,0

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e statistiche territoriali su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2025

Tabella 3. I progetti FSE+ 2021-2027, per tema d'intervento, 31 dicembre 2025

Tema	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Capacità amministrativa	565	0,7	1.321.599.975	9,3
Competitività delle imprese	69	0,1	209.746.552	1,5
Cultura e turismo	13	0,02	86.606.597	0,6
Inclusione sociale e salute	6.314	8,2	3.772.283.970	26,6
Istruzione e formazione	37.910	49,5	4.055.787.400	28,6
Occupazione e lavoro	31.150	40,7	4.634.195.667	32,6
Reti e servizi digitali	74	0,1	38.933.224	0,3
Ricerca e innovazione	526	0,7	82.368.694	0,6
Totale	76.621	100,0	14.201.522.080	100,0

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e statistiche territoriali su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2025

progetti FESR relativi a trasporti e mobilità pesano per l'11,2% del totale dei costi rendicontabili.

Dei 14,2 miliardi di euro FSE+ di costi rendicontabili si evidenzia che il 32,6% è associato a interventi che riguardano l'occupazione e il lavoro, il 28,6% a progetti in tema di istruzione/formazione e il 26,6% a operazioni per l'inclusione sociale e la salute.

Attraverso OpenCoesione si può risalire alla taglia finanziaria dei progetti: nel caso del FESR (tabella 4) i progetti fino a 150 mila euro sono il 69,9%, mentre nel caso del FSE+ (tabella 5) la percentuale sale al 90,4%. Per l'FSE+ si conferma,

anche rispetto ai passati cicli di programmazione, una tendenza spiccata alla micro-progettualità dal momento che oltre il 37% degli interventi ha un costo rendicontabile inferiore ai 10 mila euro.

Rispetto ai grandi interventi con un costo rendicontabile superiore ai 5 milioni di euro, il FESR ne conta il 1,7% del totale, mentre il FSE+ soltanto lo 0,3%.

Le differenze appena mostrate di fatto si spiegano considerando la diversa natura dei Fondi, il FESR che prevede interventi più di tipo infrastrutturale e il FSE+ che si caratterizza per una moltitudine di micro-progetti a supporto dei singoli cittadini.

Tabella 4. I progetti FESR 2021-2027, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento, 31 dicembre 2025

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	27.336	69,9	1.148.580.085	5,2
Da 150.000 a 500.000 euro	7.178	18,4	1.981.979.165	8,9
Da 500.000 a 1.500.000 euro	2.534	6,5	2.201.660.452	9,9
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	1.371	3,5	3.678.593.419	16,5
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	361	0,9	2.558.874.256	11,5
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	244	0,6	4.880.181.489	21,9
Oltre 50.000.000 euro	77	0,2	5.823.631.622	26,1
Totale	39.101	100,0	22.273.500.488	100,0

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e statistiche territoriali su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2025

Tabella 5. I progetti FSE+ 2021-2027, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento, 31 dicembre 2025

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 10.000 euro	28.623	37,4	155.632.277	1,1
Da 10.000 a 30.000 euro	12.247	16,0	225.986.993	1,6
Da 30.000 a 50.000 euro	6.872	9,0	283.795.270	2,0
Da 50.000 a 100.000 euro	16.767	21,9	1.236.000.061	8,7
Da 100.000 a 150.000 euro	4.722	6,2	576.339.486	4,1
Da 150.000 a 500.000 euro	4.876	6,4	1.315.444.413	9,3
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1.122	1,5	806.697.948	5,7
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	1.151	1,5	2.548.233.013	17,9
5.000.000 euro e oltre	241	0,3	7.053.392.618	49,7
Totale	76.621	100,0	14.201.522.080	100,0

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e statistiche territoriali su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2025

Come detto prima, si possono analizzare i progetti per tipologia di beneficiari dopo aver classificato i soggetti grazie alla 'join' tra codici fiscali degli open data relativi alla politica di coesione e quelli relativi all'anagrafe degli enti della PA. Analizzando i 39 mila progetti FESR (figura 2), si nota come siano gli operatori privati e le imprese¹⁰, con l'82,0% degli interventi a titolarità, i primi beneficiari FESR, seguiti a grande distanza dai comuni (10,5%).

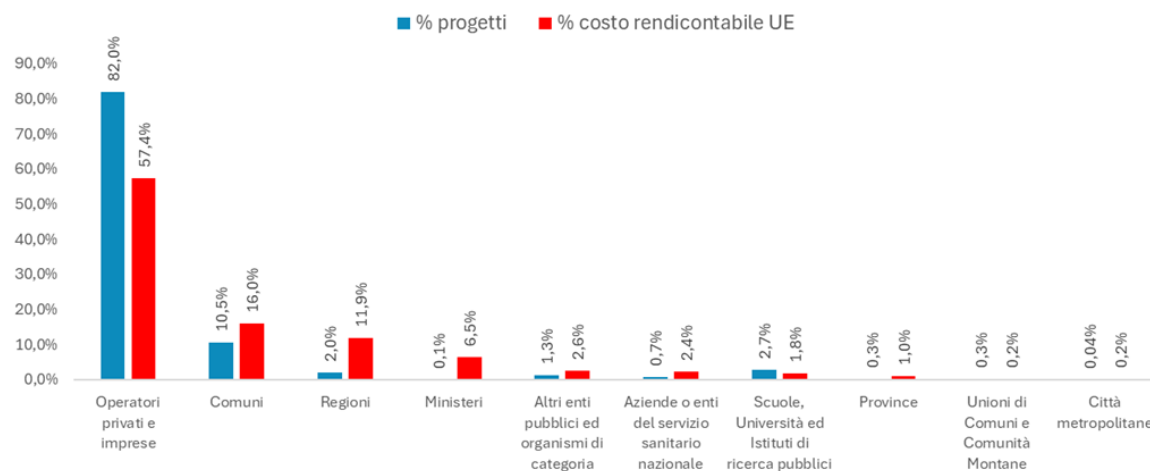
Considerando il valore complessivo del costo rendicontabile a valere sulle risorse FESR 2021-2027 (figura 2), si nota come dopo gli operatori privati (57,4%) la percentuale più rilevante sia quella

dei comuni, che gestiscono risorse per un valore complessivamente superiore a 3,5 miliardi di euro, pari al 16,0% del costo totale. Di fatto i comuni sono i primi beneficiari pubblici del FESR. Seguono le amministrazioni regionali con l'11,9% delle risorse.

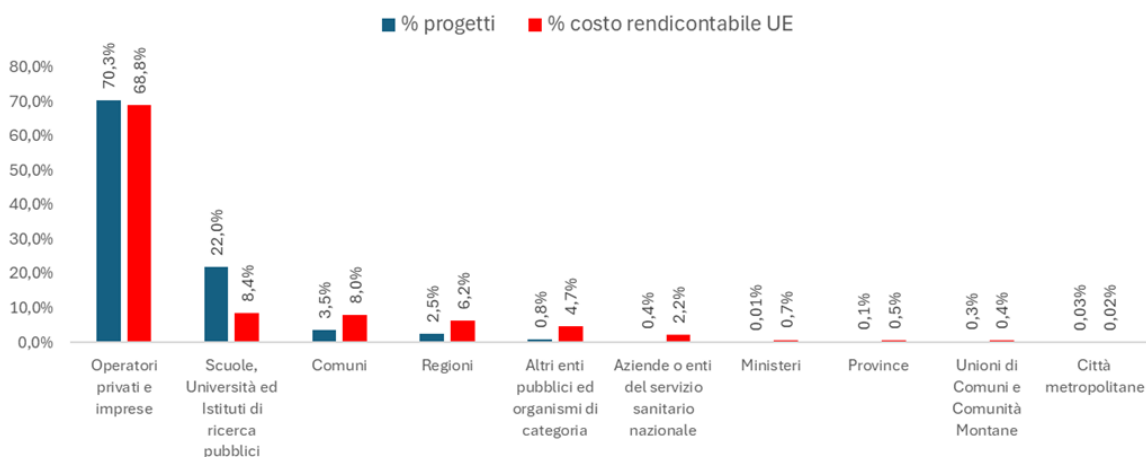
Si segnala che esiste una casistica ridotta di progetti gestiti da più beneficiari contemporaneamente (c.d. multibeneficiari) per i quali non è possibile scomporre le risorse associate al progetto tra singoli enti).

Anche nel FSE+ (figura 3) sono i privati i primi beneficiari in termini di numerosità dei progetti (oltre il 70% dei 76 mila interventi), seguiti questa volta da scuole, università ed istituti di ricerca

10 Includono tutti quei soggetti a capitale pubblico e/o pubblico-privato.

Figura 2. I progetti FESR 2021-2027, per tipologia di soggetto beneficiario, 31 dicembre 2025

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e statistiche territoriali su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2025

Figura 3. I progetti FSE+ 2021-2027, per tipologia di soggetto beneficiario, 31 dicembre 2025

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e statistiche territoriali su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2025

pubblici (22,0%). In termini di risorse, si confermano i privati come prima tipologia di soggetto beneficiario (il 68,8% dei costi è in capo a loro), seguiti dal comparto istruzione (8,4%) e dalle amministrazioni comunali (8,0%).

Rispetto ai dati di chiusura del ciclo 2014-2020, aggiornati al 31 dicembre 2023, al momento il coinvolgimento dei privati risulta più spiccato: nel settennio precedente i beneficiari privati gestivano il 44% dei costi rendicontabili UE FESR (contro l'attuale 57%) e il 24% nel caso del FSE (vs circa il 69% del FSE+ di dicembre 2025). Sarà interessante studiare l'evoluzione di tali percentuali con l'avanzamento della politica di coesione che entrerà nel vivo nei prossimi mesi/anni.

5. I comuni beneficiari di progetti FESR e FSE+ 2021-2027

Appare interessante, infine, approfondire il livello di coinvolgimento dei comuni italiani nell'utilizzo di risorse FESR e FSE+: alla data del 31 dicembre 2025, i comuni beneficiari dei 6.808 progetti ascrivibili ai due Fondi sono 2.427, il 30,7% del totale (tabella 6). In specifiche realtà regionali tale percentuale supera addirittura il 70% (Toscana e Calabria) e l'80% (Emilia-Romagna e Marche), mentre in altre è molto contenuta (Trentino-Alto Adige, Abruzzo, Molise e Basilicata).

Sul versante delle risorse, le regioni in cui si concentrano le quote maggiori di risorse a titolarità comunali sono la Campania (14,7%), l'Emilia-Romagna (10,9%) e la Lombardia (10,5%).

Tabella 6. I progetti FESR e FSE+ 2021-2027 con comuni beneficiari, per regione, 31 dicembre 2025

Regione	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE	
					v.a. (mln euro)	% sul totale
Piemonte	1.180	170	380	14,4	296	6,3
Valle d'Aosta	74	11	12	14,9	7	0,1
Lombardia	1.502	184	331	12,3	494	10,5
Trentino-Alto Adige	282	2	3	0,7	0,40	0,01
Veneto	560	165	277	29,5	141	3,0
Friuli-Venezia Giulia	215	60	174	27,9	57	1,2
Liguria	234	76	193	32,5	166	3,5
Emilia-Romagna	330	293	1.539	88,8	510	10,9
Toscana	273	197	1.019	72,2	411	8,8
Umbria	92	43	94	46,7	35	0,7
Marche	225	189	330	84,0	116	2,5
Lazio	378	133	406	35,2	326	6,9
Abruzzo	305	22	34	7,2	25	0,5
Molise	136	5	12	3,7	11	0,2
Campania	550	299	870	54,4	691	14,7
Puglia	257	117	261	45,5	345	7,3
Basilicata	131	7	15	5,3	25	0,5
Calabria	404	298	470	73,8	297	6,3
Sicilia	391	117	278	29,9	464	9,9
Sardegna	377	39	110	10,3	279	5,9
Totale	7.896	2.427	6.808	30,7	4.698	100,0

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e statistiche territoriali su dati OpenCoesione, 2026

Tabella 7. I progetti FESR e FSE+ 2021-2027 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica, 31 dicembre 2025

Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE	
					v.a. (mln euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.550	605	853	17,0	203	4,3
2.000 - 4.999 ab.	1.969	589	1.057	29,9	330	7,0
5.000 - 9.999 ab.	1.173	484	1.173	41,3	364	7,7
10.000 - 19.999 ab.	682	354	1.064	51,9	391	8,3
20.000 - 59.999 ab.	424	302	1.306	71,2	800	17,0
60.000 - 249.999 ab.	87	83	912	95,4	1.345	28,6
>= 250.000 ab.	11	11	443	100,0	1.265	26,9
Totale	7.896	2.427	6.808	30,7	4.698	100,0

Fonte: elaborazione IFEL-Area Studi e Statistiche Territoriali su dati OpenCoesione, 2026

Con riferimento alla classe di ampiezza demografica dei comuni, deducibile dall'incrocio tra codice Istat comunale del soggetto beneficiario, importato da BDAP, e dato Istat del bilancio demografico relativo alla popolazione residente, si nota un tasso di coinvolgimento degli enti direttamente proporzionale alla numerosità della popolazione: all'aumentare della taglia demografica cresce anche la percentuale di comuni beneficiari, che passano dal 17,0% della classe con meno di 2 mila abitanti, fino al 100% delle 11 grandi città italiane (tabella 7). Lo stesso si può dire delle risorse assegnate ai comuni, che vanno dal 4,3% del totale nei piccolissimi comuni a circa il 27/28% nelle città con più di 60 mila residenti.

Riflessioni conclusive

L'analisi di dettaglio esposta nei due paragrafi precedenti, sia su livello nazionale che comunale nel ciclo 2021-2027, fa emergere con nettezza come la ricchezza di informazioni che OpenCoesione ha saputo nel tempo rendere fruibile è un patrimonio oggi più unico che raro nella misurazione delle politiche pubbliche di investimento.

I risultati ottenuti negli ultimi anni dalla comunità scientifica e dalle esperienze di monitoraggio civico che hanno utilizzato OpenCoesione mostrano come la disponibilità di dati aperti possa produrre effetti che vanno oltre la trasparenza amministrativa. Le evidenze raccolte in letteratura documentano una crescente capacità degli open data di sostenere processi di accountability pubblica, partecipazione civica, analisi territoriale e valutazione delle politiche. La sfida per il prossimo ciclo di programmazione consiste nel consolidare questo patrimonio informativo, ampliandone l'interoperabilità con altre basi dati pubbliche e rafforzando il collegamento

tra monitoraggio, valutazione e decisione pubblica. In questa prospettiva, OpenCoesione può evolvere da strumento di trasparenza a vera e propria infrastruttura nazionale per il policy learning della politica di coesione.

Appare evidente, inoltre, che, soprattutto in una fase di *mid-term review*, gli open data possono diventare una tecnologia istituzionale per rendere la coesione più adattiva e più orientata a impatto. Il passaggio chiave è trattarli come infrastruttura di policy learning: un sistema in cui dati aperti, standard, capacità analitiche e cicli decisionali sono integrati. Questo è sicuramente ancora uno dei principali punti di debolezza del policy designer in Italia, che tende ad orientare i propri processi decisionali nelle politiche pubbliche ricorrendo, sovente, più 'alla pancia' che 'alla testa'. Per questo motivo sarebbe auspicabile valutare l'effetto della trasparenza tempestiva su performance attuativa (ritardi, riallocazioni, qualità del portafoglio) e misurare l'uso effettivo degli open data nelle decisioni (non solo accessi): anche banalmente attraverso citazioni in atti, deliberazioni, riprogrammazioni, audit, relazioni annuali ecc. È una strada ancora in salita se si pensa al 'c'era una volta' con cui si è iniziato questo articolo, ma a distanza di quasi venti anni proviamo a vedere la 'botte mezza piena': sulla politica di coesione praticamente abbiamo una conoscenza più che esaustiva degli investimenti condotti con risorse straordinarie. Certo non vorremmo trascorre altri venti anni per collegare formalmente i dataset chiave (attuazione, milestone, output, target ecc.) a routine di revisione periodica, previste dalla governance di qualsiasi ciclo di politiche di investimento pubblico, affinché la trasparenza diventi parte della macchina decisionale.

Bibliografia

- Albanese G., de Blasio G. (2018), La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni, in Pellegrini G., Tortorella W. (a cura di), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia - Documento di valutazione n. 11*, Roma, Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto
- Buttiglione P.L., Reggi L. (2015), Il monitoraggio civico delle politiche di coesione e lo sviluppo di comunità civiche, *Prisma: economia, società, lavoro*, VI, n.1, pp.81-97
- Collesi P., De Luca S. (2022), *Understanding the territory through data, data journalism and civic engagement: the Asoc project from Italy to Europe*, European Conference on Quality in Official Statistics, Vilnius, 7-10 June 2022
- Fusacchia I., Armenise M., Mantuano M., Tabasso M. (2024), Imprese e Politica di Coesione in Italia. Analisi e Prospettive dai Dati Integrati, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n.4, pp.689-710

- Janssen M., Charalabidis Y., Zuiderwijk A. (2012), Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government, *Information Systems Management (ISM)*, 29, n.4, pp.258-268
- Reggi L., Dawes S. (2016), Open Government Data Ecosystems: Linking Transparency for Innovation with Transparency for Participation and Accountability, in Scholl J.H., Glassey O., Janssen M., Klievink B., Lindgren I., Parycek P., Tambouris E., Wimmer A.M., Janowski T., Sá Soares D. (Eds.), *Electronic Government: 15th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2016, Guimarães, Portugal, September 5-8, 2016*, Cham, Springer International Publishing, pp.74-86

Giorgia Marinuzzi

giorgia.marinuzzi@fondazioneifel.it

Responsabile dell'Area Studi e statistiche territoriali di IFEL-Fondazione ANCI. Esperta di economia dello sviluppo e del territorio, cultore della materia in Statistica economica e membro del collegio docenti della Scuola di Dottorato in Scienze sociali ed economiche dell'Università di Roma La Sapienza. È autrice di numerosi articoli in materia di personale comunale, Fondi strutturali, PNRR, sociosanitario, gestioni associate comunali e Partenariato Pubblico Privato. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: con Romagno A. e Tortorella W., Lavorare in comune: cosa attrae e cosa spinge a lasciare, *Risorse Umane*, n.1/2026; con Coppola G., Destefanis S. e Tortorella W., The Effectiveness of European Structural and Investment Funds across European NUTS2 Regions. Institutional and Structural Determinants, *Scienze Regionali*, n.1/2026.

Walter Tortorella

walter.tortorella@fondazioneifel.it

Capo Dipartimento Economia locale-Direttore Scuola IFEL. Esperto di politiche pubbliche e sviluppo economico, è stato Direttore del Centro Documentazione e Studi dei Comuni italiani ANCI-IFEL, Direttore Ufficio Studi della Fondazione Cittalia ANCI Ricerche. È autore di numerosi articoli in materia di public management e politiche di sviluppo. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: con Romagno A. e Marinuzzi G., Lavorare in comune: cosa attrae e cosa spinge a lasciare, *Risorse Umane*, n.1/2026; con Coppola G., Destefanis S. e Marinuzzi G., The Effectiveness of European Structural and Investment Funds across European NUTS2 Regions. Institutional and Structural Determinants, *Scienze Regionali*, n.1/2026.