

Executive Summary

Questo lavoro vuole offrire un **aggiornamento sulle principali dinamiche economiche e produttive della Lombardia**, a confronto con la media nazionale e con le altre regioni del Nord Italia, e sul ruolo delle istituzioni territoriali nel promuovere una **collaborazione virtuosa con le imprese** che operano dentro al territorio della regione.

Il rapporto si suddivide in tre capitoli.

Nel **primo capitolo** si introduce il quadro macroeconomico (paragrafo 1.1) e si analizza la **struttura produttiva del territorio** (paragrafo 1.2) e la sua recente evoluzione, con un approfondimento sul fenomeno della **crisi di impresa**, sulle **realità distrettuali** e i **poli tecnologici** e sull'**imprenditoria femminile**. Nel paragrafo 1.3 ci si concentra sull'**attrattività della regione**, analizzandone da un lato la capacità di “ospitare” imprese a partecipazione estera, e dall’altro la capacità di attrarre flussi turistici. Successivamente, si descrive la **capacità innovativa** del tessuto produttivo, con particolare attenzione alla popolazione delle start-up (paragrafo 1.4). A chiudere il capitolo, il paragrafo 1.5 è dedicato alle infrastrutture: diffusione e penetrazione della banda larga e ultra larga, settore energetico, settore idrico e trasporti.

Il **secondo capitolo** propone una analisi dei **rapporti tra pubblica amministrazione e territorio** concentrandosi in particolar modo sull’analisi dello stato dell’arte della **digitalizzazione della PA** a vantaggio delle imprese e dei cittadini, sulla **pressione fiscale per le imprese**, ad approssimare uno dei tanti aspetti della facilità di “fare impresa” sul territorio, e sul fenomeno dei **ritardi di pagamento** da parte della PA, altra faccia della stessa medaglia.

Il **terzo capitolo** è dedicato all’**analisi giuridico-istituzionale della Regione Lombardia**, e in particolare dei rapporti che quest’ultima intrattiene **con i portatori di interessi** che operano sul territorio regionale. Il capitolo descrive anzitutto le **linee programmatiche** del governo regionale in carica, e il relativo stato di avanzamento; si sofferma poi sulle **soluzioni normative** – leggi e regolamenti – adottate dal governo regionale in tema di attività imprenditoriale e di cittadini; infine, procede all’**analisi delle strutture** – la c.d. “macchina amministrativa” – **dedicate all’innovazione, alla trasparenza e all’inclusione** dei processi decisionali.

Capitolo 1 – ECONOMIA DELLA LOMBARDIA: CONGIUTURA, INNOVAZIONE, RETI

Nel 2016 la Lombardia registrava una crescita del PIL superiore a quella del Nord Italia e pari all’1,2%, quasi anticipando la maggiore crescita del Paese nel 2017, anno in cui il PIL italiano corretto per gli effetti di calendario è aumentato dell’1,4%. Tra le regioni del Nord la Lombardia fa parte del gruppo che si sta più velocemente avvicinando al recupero dei livelli

del PIL reale antecedenti alla crisi e nel 2016 ha già recuperato i livelli pre-crisi. Nonostante questo, in termini di PIL pro-capite la regione ha perso il 6,5% del valore del PIL pro-capite del 2007 in dieci anni, con una riduzione dello 0,7% medio annuo. Oggi è comunque la regione del Nord Italia (e più in generale dell'Italia) con il valore più alto del PIL pro-capite (€34.352 nel 2016).

Il tessuto produttivo della Lombardia è formato da circa 815 mila imprese attive che rappresentano il 18,6% delle imprese attive in Italia (2015), e impiegano 3,8 milioni di addetti. La dimensione media delle imprese in Lombardia è superiore sia rispetto alla media italiana che rispetto alle altre regioni del Nord Italia in modo ancor più significativo per le imprese del settore manifatturiero che contano in media 12,3 addetti per impresa, rispetto alla media italiana di 9,4. La crescita del valore delle attività economiche della regione negli ultimi dieci anni è stata trainata dal settore dei servizi, mentre si rileva la sofferenza del settore manifatturiero per cui nel 2015 si segnala una perdita cumulata di valore aggiunto pari al 5% rispetto al 2007. Nello stesso anno si registra però finalmente un miglioramento sostenuto rispetto all'anno precedente, con una crescita del valore aggiunto delle attività manifatturiere pari al 4,7%. La ripresa del settore è importante per la regione che presenta comunque una specializzazione produttiva nel settore manifatturiero anche se con un indice di specializzazione pari a 1,3. La specializzazione nel settore è infatti legata solo a tre comparti della manifattura: chimica – farmaceutica e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio, metallurgia e prodotti in metallo, computer e apparecchi di elettronica e ottica, con indici di specializzazione che infatti riflettono la media del settore con valori rispettivamente pari a 1,34, 1,30 e 1,11. Le imprese residenti nella regione danno un contributo significativo all'attività innovativa, infatti il 71% della spesa in R&S è ascrivibile alla spesa per ricerca intramuros delle imprese. A questo proposito è interessante notare, grazie ai dati Excelsior Unioncamere, che la percentuale di imprese che hanno previsto assunzioni nel 2016 sia pari al 33,5% quando si tratta di imprese innovatrici, mentre la stessa incidenza è più bassa se si considerano il totale delle imprese o le sole imprese non innovatrici.

A riguardo delle **crisi d'impresa**, la Lombardia è la prima regione italiana per numero di stabilimenti in **Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria** nel periodo compreso tra l'anno 2012 e gennaio 2018. Le 12.153 unità locali lombardi in CIGS rappresentano ben il 19,5% degli stabilimenti italiani in CIGS nello stesso periodo. Tuttavia, se rapportiamo il numero degli stabilimenti lombardi in CIGS con il totale delle imprese attive in regione abbiamo una misura della solidità del sistema produttivo lombardo. Infatti, per l'anno 2017 **l'indice di sofferenza di impresa** dà un valore per la Lombardia pari a 3,7%. Si tratta del dato migliore dopo quello del Trentino Alto Adige (2,4%) ed è inferiore alla media italiana (5,2%).

Sul fronte del commercio estero la Lombardia si colloca come un importatore netto. Nel tempo, tuttavia il saldo commerciale normalizzato è migliorato ad indicare un incremento dell'apertura internazionale e un aumento delle esportazioni. Nel 2017 le esportazioni della regione sono aumentate del 7,5% rispetto all'anno precedente, contestualmente tuttavia ad un aumento delle importazioni dell'8%. Nel 2017 le importazioni della regione dall'estero superano le esportazioni per un valore di € 2,5 miliardi, ed è possibile osservare un miglioramento molto significativo del valore del saldo nel tempo avvenuto prevalentemente

negli anni successivi al biennio recessivo 2008-2009. Più del 70% delle esportazioni della regione sono composte dai prodotti delle attività manifatturiere e per tutti i settori i Paesi dell'Unione Europea nel loro insieme hanno un'incidenza predominante sulle destinazioni dell'export regionale. Sui mercati internazionali, si riconoscono per particolare dinamicità le **imprese distrettuali lombarde**. Il 2017 è stato un anno molto positivo: con un incremento dell'export pari al 7%, i distretti lombardi sono riusciti a conseguire risultati nettamente superiori alla media dei distretti del Settentrione (6%) e alla media dei distretti italiani (5%). Anche l'anno 2018 si è aperto in positivo e i distretti tradizionali della Lombardia hanno riportato una crescita tendenziale del 5,9% rispetto al primo trimestre 2017. Buone le performance anche dei poli tecnologici, che hanno realizzato nel complesso € 11,2 miliardi di esportazioni nel 2017 con una crescita in valore assoluto di € 1,5 miliardi in più rispetto al 2016, imputabile principalmente al polo farmaceutico lombardo. Pure il primo trimestre 2018 si è chiuso in positivo per i poli high tech lombardi che hanno riportato una crescita tendenziale delle esportazioni pari al +34,1%: a fare da traino è stato il polo aeronautico di Varese che ha mostrato una crescita del 78% rispetto allo stesso periodo del 2017.

La Lombardia è la regione italiana più aperta agli investimenti internazionali. Per l'anno 2016, si è registrato un flusso netto di **Investimenti Diretti Esteri (IDE)** dall'estero verso la Lombardia oltre € 7 miliardi, pari a circa l'1,9% del PIL regionale. Nel complesso, le consistenze di IDE in entrata in Lombardia per il 2016 ammontano a € 172,3 miliardi, che equivalgono a circa il 52,2% del dato italiano per lo stesso anno (€ 330 miliardi) e sono pari al 46,8% del PIL regionale. Se guardiamo, invece, alle consistenze di IDE in uscita, esse sono di € 147,1 miliardi, pari a circa il 32,8% del dato italiano per il 2016 (€ 449 miliardi) e uguali al 40% del PIL regionale. Il Lussemburgo è il primo Paese di origine di investimenti esteri in Lombardia, seguito dalla Francia e dai Paesi Bassi, mentre la Germania si colloca al primo posto come paese di destinazione degli IDE delle imprese lombarde, seguita da Austria e Stati Uniti. La Lombardia, inoltre, è la prima regione italiana per numero di **imprese a partecipazione estera** nel suo territorio. Per il 2015, esse sono 5.904, che rappresentano il 46,2% delle 12.768 imprese a partecipazione estera in Italia. In più, se la media italiana di incidenza delle multinazionali sul sistema produttivo è pari al 2,9%, tra le regioni la Lombardia primeggia: ben il 7,3% delle imprese attive in regione è una multinazionale. Le multinazionali lombarde sono aumentate dell'8,1% nel periodo dal 2009 al 2015, da 5.460 a 5.904. Ad aumentare la propria quota, sono state in particolare le imprese provenienti dall'Asia orientale. Nello stesso arco temporale, le multinazionali attive in Lombardia hanno incrementato sia i fatturati aggregati che il numero di addetti, toccando nel 2015 € 256,8 milioni di fatturato e 572.458 addetti. Tuttavia, considerando la crescita del numero di imprese a partecipazione estera, il fatturato medio si è lievemente abbassato e si attesta su € 44 milioni.

La Lombardia conosce una dinamica positiva nell'attrazione di **flussi turistici** e nei settori economici collegati al turismo. In particolare, le attività artistiche e di intrattenimento hanno visto variare positivamente il proprio valore aggiunto del 23% tra il 2001 e il 2015, mentre il numero di addetti nei servizi di alloggio e ristorazione è aumentato del 25% nello stesso

periodo. La Lombardia, con 16,5 milioni di arrivi, è seconda in Italia dopo il Veneto e, con 39 milioni di presenze, è quinta nel Belpaese. Ma soprattutto presenta performance di crescita migliori sia rispetto al dato italiano sia alla media del Settentrione, con un +5,9% per le presenze e un +7,4% per gli arrivi tra il 2016 e il 2017. Inoltre, 61 presenze su 100 sono dovute a turisti stranieri, rispetto a una media italiana del 50 (e in significativo aumento rispetto agli anni precedenti), indice della capacità della Lombardia di inserirsi nei flussi turistici internazionali. Soprattutto la Germania contribuisce al turismo lombardo (1,4 milioni di arrivi e 5,4 milioni di presenze tedesche nel 2017), ma anche Francia, Stati Uniti e Cina presentano quote considerevoli. Per il 2017 il 74% delle presenze ha trovato accoglienza presso esercizi alberghieri (in particolare alberghi a 4 e 5 stelle), il 26%, invece, presso strutture extra-alberghiere (soprattutto alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale). A guardare la distribuzione regionale dei flussi turistici, si nota come Milano faccia la parte del leone (accoglie il 39% delle presenze e il 46% degli arrivi), seguita da Brescia (27% delle presenze e 17% degli arrivi) e da Como (8% delle presenze e 7% degli arrivi).

La Lombardia è la regione italiana a maggiore presenza di **start-up innovative**. Esse attualmente sono 2.354, ben il 25% delle start-up innovative complessivamente presenti sul territorio italiano (rispetto al 23% dell'anno precedente) e il 44,7% di quelle attive nel solo Nord Italia. Tra il 2014 e il 2017 il sistema lombardo delle start-up è cresciuto a ritmo serrato: ha conosciuto, infatti, un tasso medio annuo di crescita del 66%. Il 19% delle start-up innovative lombarde, inoltre, è a prevalenza giovanile all'interno dell'assetto societario. Come per i flussi turistici, anche in questo campo Milano ha un'incidenza notevole nel contesto regionale. Infatti, ospita il 73% delle start-up regionali, pari a 1646 su 2354 (quota in significativo aumento rispetto all'anno precedente). Seguono Bergamo (7%) e Brescia (6%). Se ponderiamo il dato per la popolazione, vediamo come Milano presenta 511 start-up per ogni milione di abitanti (erano 346 nel 2017), seguita da Monza e Brianza (187) e da Bergamo (150). Nel complesso, risultano registrate in Lombardia 235 start-up per ogni milione di abitanti, un valore maggiore se comparato alla media settentrionale (190) e italiana (158).

Relativamente all'aspetto **infrastrutturale** i settori esaminati sono quattro: telecomunicazioni, elettricità, settore idrico e trasporti. Per quanto concerne le **TLC** la Lombardia risulta terza tra le regioni del Nord Italia, e vedrà la copertura a 30 Mbps del territorio regionale raggiungere quota 72,4% delle abitazioni nel corso del 2018, un valore leggermente superiore alla media nazionale prevista (71,2%). Inoltre, rispetto alle connessioni a 100 Mbps, la Lombardia risulta la regione leader nel Nord Italia, arrivando a coprire oltre un'abitazione su 4 (il 26,1% nel 2018), quasi 10 p.p. sopra la media nazionale (17,5%). Inoltre, la Lombardia risulta la regione leader per quanto concerne la presenza di data center che forniscono accesso ai cittadini sul proprio territorio (52 rispetto ad una media nazionale di 7,5). Con riguardo al **settore energetico**, la Lombardia presenta una densità della rete di trasmissione elettrica pari a 161 m/kmq e una densità della rete di distribuzione pari a 5.463 m/kmq che la posiziona prima tra le regioni settentrionali. Prima anche in quanto a produzione di energia sia termoelettrica tradizionale che rinnovabile. È però anche la regione che registra il più elevato bilancio elettrico negativo (-24 mila GWh). Con riferimento al **settore idrico**, la Lombardia è prima, tra le regioni settentrionali, per volumi immessi in

rete e allo stesso tempo presenta perdite idriche reali¹ tra le più basse dell'area geografica (25%). È terza invece per numero di impianti di depurazione delle acque reflue urbane in esercizio (1.498). Mentre, guardando più nello specifico al sistema di depurazione, la Lombardia risulta essere la regione, tra quelle del Nord Italia, col più basso carico inquinante di natura organica biodegradabile prodotto dalle attività domestiche e dalle attività economiche. Infine, rispetto al **settore dei trasporti**, la Lombardia è prima per trasporto aereo e seconda per quello ferroviario, mentre è addirittura ultima in termini di densità autostradale.

Capitolo 2 – I RAPPORTI TRA LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LE IMPRESE

Tema centrale di questo capitolo è la **digitalizzazione della PA a vantaggio delle imprese e dei cittadini**. Da questo punto di vista la Lombardia presenta un profilo molto avanzato, avendo pubblicato la propria **Agenda Digitale regionale** già nel 2011 e sostenendo direttamente la diffusione di reti e servizi digitali, l'alfabetizzazione all'utilizzo delle nuove tecnologie, la pubblicazione di dati pubblici in formato aperto (open data) e lo sviluppo di servizi ICT per le imprese. Per quanto concerne il primo punto la regione risulta ben dotata dal punto di vista infrastrutturale, anche grazie la presenza di un **data center regionale** ha permesso di avviare il percorso di consolidamento dei data center locali delle pubbliche amministrazioni del territorio lombardo. Per quanto concerne la **pubblicazione di open data** la Lombardia risulta la regione leader in Italia secondo l'AgID, avendo reso disponibili in formato aperto oltre il 72% delle proprie banche dati (seguita da Lazio e Piemonte con il 52% dei data set pubblicati). Anche dal punto di vista delle **competenze ICT** la Regione Lombardia ha preso apposite misure, e risulta seconda in Italia rispetto alla percentuale di comuni (il 47,1%) che utilizzano sistemi di **e-learning** per la formazione dei propri dipendenti. A livello di comunicazione digitale, inoltre, la regione presenta oltre il 96% dei comuni che utilizzano i **social network** nei rapporti con l'utenza (a fronte di una media italiana del 95%) mentre circa il 22% dei comuni sopra i 5000 abitanti rende disponibili gratuitamente **applicazioni** per offrire informazioni sui propri servizi (rispetto al 19% dei comuni nazionali). Infine, dall'analisi effettuata emerge una correlazione positiva tra la capacità dei comuni di offrire servizi digitali ed il numero di nuove realtà imprenditoriali innovative, classifica in cui la Lombardia risulta particolarmente performante.

In merito all'**imposizione fiscale**, la Lombardia per la dichiarazione dell'imposta regionale sulle attività produttive 2018, per l'anno d'imposta 2017, mantiene invariata l'aliquota ordinaria **IRAP** (3,90%), come gran parte delle Regioni del Settentrione. **Relativamente alle addizionali regionali**, si nota che la Lombardia ha una imposizione fiscale leggermente superiore alla media del Settentrione e l'**addizionale regionale all'IRPEF** è determinata per

¹ Le perdite idriche reali di acqua potabile dalla rete dei comuni si ottengono come differenza tra le perdite idriche totali e quelle apparenti (volumi sottratti senza autorizzazione o non misurati per malfunzionamento dei contatori). Rappresentano la componente fisica delle perdite dovute a corrosione, deterioramento o rotture delle tubature o giunzioni difettose. Tali perdite misurano, pertanto, il volume di acqua che fuoriesce dal sistema distributivo disperdendosi nel sottosuolo.

scaglioni di reddito applicando maggiorazioni all'aliquota base che arrivano a valere 0,51 p.p per l'ultimo scaglione. Con riferimento alle **addizionali comunali**, il Comune di Milano ha stabilito la soglia di esenzione nella misura di € 21.000 e l'aliquota di compartecipazione dell'addizionale IRPEF nella misura dello 0,8%. Considerando la somma delle addizionali regionali e comunali, il capoluogo milanese presenta un'imposizione fiscale nella media delle regioni settentrionali, dove l'aliquota totale ammonta a 2,54%. Inoltre, analizzando i bilanci delle società di capitali avente sede in Lombardia, si osserva che **l'incidenza media delle imposte sul reddito d'esercizio sul valore aggiunto** è pari al 6,3% (in netta diminuzione rispetto al 2015, quando si collocava all'8,6%), mentre il valore medio delle imposte sul reddito è circa € 186 mila (contro i € 258 mila del 2015).

Relativamente al fenomeno dei **ritardi di pagamento della PA**, la Lombardia fa registrare tempi di pagamento esattamente in linea rispetto alle altre regioni del Settentrione: le pubbliche amministrazioni lombarde impiegano in media 44 giorni a saldare le fatture, con un ritardo medio di 12 giorni. Il tempo medio di pagamento delle fatture a livello nazionale è, invece, di 58 giorni, con un ritardo medio di 26 giorni. Inoltre, nonostante sia la regione con il maggior numero di amministrazioni pubbliche al suo interno, la Lombardia risulta essere la più virtuosa presentando la percentuale inferiore di enti non completamente solventi sul totale delle amministrazioni (34,59%) e sebbene questo non possa essere considerato un dato positivo va comunque considerato che è un valore notevolmente inferiore sia alla media nazionale che a quella delle regioni settentrionali. Infine, per valutare le prestazioni attuali delle strutture sanitarie lombarde in termini di tempi di pagamento si è deciso di utilizzare un parametro più recente come l'indice di tempestività dei pagamenti, che meglio rispecchia la riorganizzazione del sistema sanitario lombardo. Dunque, analizzando i dati reperiti sui siti web delle ATS lombarde, per il primo trimestre 2018, si nota che l'amministrazione più virtuosa è quella della Montagna (che comprende la Valtellina, il Medio Alto Lario e la Valle Camonica) che fa registrare un valore di -41,20. In generale tutte le ATS Lombarde presentano un indicatore medio inferiore allo 0, ovvero pagano mediamente prima della scadenza; solo l'ATS di Pavia (1,92) e l'ATS città metropolitane di Milano (6,23) hanno un valore positivo. Considerando **il nuovo sistema di monitoraggio dei flussi di cassa denominato SIOPE+**, implementato dalle Regioni, le Province e le Città Metropolitane a partire dall'inizio del 2018, la Lombardia si attesta al secondo posto tra le Regioni settentrionali per **velocità dei pagamenti** saldando i propri debiti in 21 giorni (9 giorni in anticipo rispetto alla scadenza).

Capitolo 3 – IL “SISTEMA LOMBARDIA”: TRA AUTONOMIA E NUOVE FORME DI SVILUPPO

Il capitolo analizza **tre profili**, lungo l'arco delle ultime due legislature regionali: quella in corso (XI legislatura – maggio 2018) e quella precedente (X legislatura, 2013-2018). **Il primo profilo riguarda le linee programmatiche e i risultati raggiunti; il secondo fa riferimento alle soluzioni normative – leggi e regolamenti; il terzo, infine, osserva le soluzioni strutturali applicate dagli amministratori regionali per promuovere l'attività**

imprenditoriale sul territorio e rendere più trasparenti e inclusivi i processi decisionali.

L'analisi di contesto riscontra quanto evidenziato anche nelle altre sezioni del rapporto: in questi anni la Lombardia è stata attraversata da cambiamenti importanti, soprattutto in ambito economico. Tra le regioni a Statuto ordinario è quella che meglio di ogni altra ha saputo contenere le spese di gestione. Le ricadute sulle relazioni con i portatori di interesse sono significative.

In prima battuta, le linee programmatiche promosse dal governo regionale in carica e quello che lo ha preceduto fanno leva sullo sviluppo e sulla competitività del tessuto economico e sulla attrattività del territorio regionale. Le azioni promosse sono volte, da un lato, al rilancio del manifatturiero lombardo e, dall'altro lato, all'attrazione di nuovi investimenti.

In seconda battuta, relativamente ai cittadini, pur in assenza di linee programmatiche dedicate, la Regione ha elaborato nuove forme di partecipazione per i cittadini, per i gruppi di interesse e per gli enti locali. Tra questi, ad esempio, l'attuazione della legge regionale sul lobbying e del relativo regolamento attuativo e l'ingresso nella Macroregione Alpina, della quale la Regione Lombardia dal 2019 svolgerà funzioni di presidenza.

Il capitolo analizza poi il quadro normativo in tema di imprese e cittadini, e le strutture amministrative che servono tali finalità. A fronte di una notevole produzione normativa regionale di primo livello (192 leggi nella X legislatura), si rileva comunque un utilizzo significativo del rinvio ad atti di secondo livello per la disciplina di dettaglio della materia (234 regolamenti nella X legislatura). Interessante l'impegno del legislatore lombardo rispetto alla semplificazione normativa, in particolar modo nell'anno 2018, in cui sono state abrogate 150 leggi. **L'opera di "ripulitura" porta la Regione ad avere il minor corpus legislativo vigente in assoluto tra le regioni italiane (con sole 420 leggi vigenti).**

Per quanto riguarda la "macchina amministrativa", il capitolo censisce tre assessorati, e altrettante direzioni, due in tema di attività imprenditoriale e uno in tema di partecipazione, trasparenza e semplificazione. In altri casi – e il rapporto ne dà conto – le attività e le funzioni della Regione Lombardia sono svolte attraverso agenzie, enti strumentali, società partecipate, enti vigilati e controllati. Ne sono esempi Finlombardia (per le imprese), LISPA e PoliS-Lombardia (per i cittadini).

Un cenno finale, in conclusione, alla **città metropolitana di Milano**. Di questa si riportano in particolare due esperienze. Il **patto per Milano** e il **Bilancio Partecipativo**. Con il *primo* l'obiettivo del decisore è favorire, attraverso incentivi anche di tipo fiscale, la localizzazione di aziende innovative e di attività di ricerca e sviluppo all'interno dell'Area Expo, dando avvio alla procedura per la creazione di una futura Zona Economica Speciale (ZES). Il *secondo* permette ai cittadini di proporre, progettare e votare interventi per opere pubbliche, che verranno poi realizzati dal Comune di Milano sulla base di un *budget* stanziato, annualmente, dall'Ente stesso.