

INTERVISTA A LUIGI FIORENTINO

CAPO DEL DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

PARTE I: ESPERIENZA E ANEDDOTI

1. Lei ha iniziato la Sua lunga e prestigiosa carriera presso la Ragioneria generale dello Stato - Ministero dell'economia e delle finanze, dove lavorava già a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso. Quali sono, a Suo giudizio, gli aspetti del MEF che sono cambiati in modo più significativo in tutto questo arco temporale? E con riferimento particolare al ruolo della RGS, riconosce qualche cambiamento importante tra gli anni del Suo ingresso e quelli più recenti?



Quando feci il mio ingresso nell'amministrazione dello Stato a metà degli anni Ottanta del secolo scorso, a valle di un corso di reclutamento per funzionari da destinare a varie amministrazioni, organizzato dalla scuola superiore della pubblica amministrazione (l'attuale Scuola Nazionale dell'Amministrazione), il MEF (Ministero dell'economia e delle finanze) come tale non esisteva ancora. Il processo che condusse poi all'attuale assetto organizzativo iniziò, per fasi successive, su input dell'allora Ministro Carlo Azeglio Ciampi, con un meccanismo di assorbimento nel Ministero del tesoro, del Ministero delle finanze e del Ministero del bilancio e della programmazione economica. L'obiettivo era quello di dotare il nostro paese di un Ministero che curasse al suo interno le funzioni in materia di spesa, di entrate, di politica monetaria, di debito pubblico, di partecipazioni pubbliche, di privatizzazioni e di politica di coesione.

Quindi il primo importante cambiamento è stato proprio questo, con **una maggiore integrazione politica ed amministrativa**: un solo Ministro, un solo capo di gabinetto. Inoltre, in tale ambito, va segnalata una innovazione profonda, con ampi riflessi simbolici ed operativi, **l'organizzazione per dipartimenti**.

Ciò ebbe un effetto lacerante soprattutto per la Ragioneria generale dello Stato. Era un fatto più simbolico che reale. Fino ad allora, nell'ambito del Ministero del Tesoro, la Ragioneria generale dello Stato era **un vero e proprio ministero nel ministero**. Peraltro, il Ragioniere generale dello Stato, che presiedeva (e presiede) la Ragioneria, a differenza degli altri direttori generali del Ministero aveva un livello (cd. grado B) superiore rispetto agli altri direttori generali.

Organigramma MEF



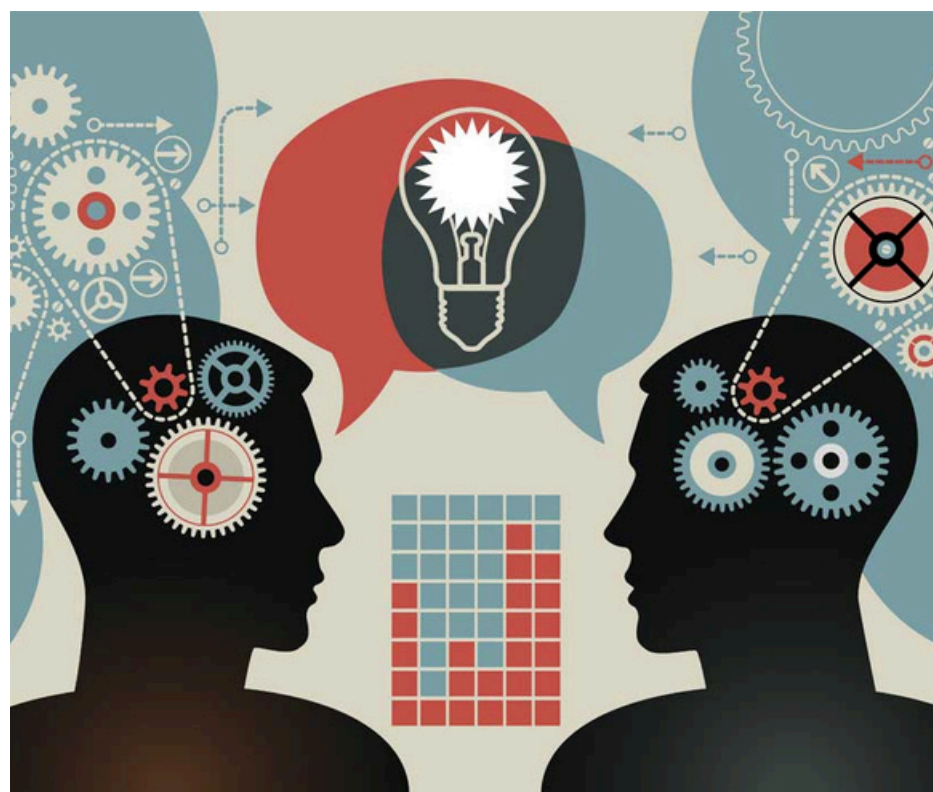
Quanto alla Ragioneria generale dello Stato, anche per rispondere ad esigenze imposte a livello europeo, ormai presidia e certifica in modo puntuale l'intera spesa pubblica, non solo quella statale, ed ha un governo dei flussi finanziari totale, grazie a meccanismi di controllo e monitoraggio che vanno dal sistema degli uffici centrali di bilancio e delle ragionerie territoriali, ai compiti in materia di attività pre-legislativa, alla rete di sindaci e revisori. Inoltre, oggi c'è da parte di chi opera nella Ragioneria, a tutti i livelli, una maggiore consapevolezza sul fatto che, pur essendo un corpo estremamente professionale e con alte competenze tecniche, è **al servizio dell'indirizzo politico**, a cui deve rispondere e soprattutto deve supportare nella definizione delle politiche pubbliche.

2. Ha qualche aneddoto interessante riferibile a quel periodo, ad esempio in rapporto all'atmosfera che si viveva dentro a quella amministrazione?

In quel periodo, credo nel 1986, io ero entrato in Ragioneria nel 1985, ebbi un colloquio con una senatrice, Giglia Tedesco, allora vicepresidente del Senato della Repubblica. Ebbi modo di constatare, come, pur essendo una senatrice dell'opposizione, avesse un rapporto intenso e continuo con i vertici dell'amministrazione, a cominciare dalla Ragioneria. E ciò mi meravigliò, considerato soprattutto il clima politico di quegli anni. Quindi da quel colloquio capii l'importanza della **correttezza istituzionale** nei rapporti dell'amministrazione con la politica, con tutta la politica, maggioranza ed opposizione.

3. C'è una figura, nell'ambito della Sua intera carriera anche al di fuori dell'amministrazione finanziaria statale, che l'ha particolarmente influenzata a livello professionale, in termini di guida o modello di riferimento?

La persona che più mi ha influenzato, come guida e come modello di riferimento è stato il **professor Cassese**. Avere la possibilità di interloquire con lui, di parlargli, di chiedergli un consiglio ha costituito e costituisce un valore immenso per me.



Con lui ho avuto modo di fare tante esperienze e tutte essenziali per la mia crescita. Ognuna di esse per me ha rappresentato **un'autentica sfida ed un momento di crescita**. Parlare giovanissimo al convegno di Perugia sulla contabilità pubblica, 'alla presenza di **Massimo Severo Giannini**, rappresenta uno di questi momenti. Preparare una relazione, imparare ad illustrarla e confrontarsi con i grandi Maestri è più formativo di tanti corsi. Di quella fase non posso non ricordare il lavoro che, insieme ad altri, svolgevo come segreteria del progetto finalizzato del CNR "Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione", di cui il prof. Cassese era direttore. Ciò mi dava la possibilità di avere un quadro completo di tutta l'attività di ricerca svolta in quell'ambito e di partecipare, come ricercatore, ad alcune di esse, che già allora si svolgevano con un'ottica interdisciplinare. Quell'importante attività sarebbe diventata **un serbatoio di idee riformiste** per tutta la politica.

PARTE II: CAPACITÀ AMMINISTRATIVA E FINANZA PUBBLICA NELL'ORGANIZZAZIONE DELLA P.A.

- 1. Lei è stato Capo di Gabinetto in diversi Ministeri, tra i vari, ad esempio l'allora Ministero del Tesoro e il Ministero dell'Istruzione. Ripensando al percorso di riforme che si sono susseguite nel corso degli anni, quali discontinuità o persistenze ha rilevato nel modo in cui le amministrazioni pubbliche italiane hanno gestito il rapporto tra capacità amministrativa e vincoli di finanza pubblica?*
- 2. In un'amministrazione chiamata oggi a gestire risorse ingenti e a rispondere a sfide complesse (PNRR, ecc.), come valuta il rapporto tra competenze interne, ricorso a professionalità esterne e processi di semplificazione amministrativa?*
- 3. A Suo avviso, quali dovrebbero essere le riforme o gli interventi (normativi o organizzativi) necessari affinché l'investimento in capacità amministrativa produca effetti positivi in termini tanto di qualità della spesa, quanto di sostenibilità nel tempo delle politiche pubbliche?*

1. Dal 1985 ad oggi persistenze e discontinuità sono legate essenzialmente all'**alto debito pubblico** e alla necessità di riduzione dello stesso attraverso operazioni di contenimento della spesa pubblica.

Ricordo che sin da subito iniziai ad occuparmi di contenimento della spesa. Dapprima come funzionario presso la Ragioneria centrale del Ministero dell'interno. Poi con il direttore Paolo Ranuzzi alla direzione del debito pubblico e come membro di una commissione per il contenimento e l'efficienza della spesa pubblica, presieduta dal prof. Sergio Steve. Poi anche in tutti gli altri ruoli che ho

rivestito me ne sono sempre occupato. Quindi, la consapevolezza delle esigenze di finanza pubblica dovute all'alto debito pubblico da parte degli apparati pubblici credo che abbiano modificato l'approccio degli stessi corpi amministrativi nella gestione delle risorse finanziarie ed in genere nell'amministrare. Il passaggio, quindi, da una fase in cui, pur in presenza di un alto debito pubblico, mancava una consapevolezza ad una in cui c'era, mostrava in modo evidente come un processo culturale in tal senso fosse stato avviato.



Tanto che, negli anni successivi, sotto l'impulso di Giuliano Amato, si metteva mano, ad esempio, alla riforma dei meccanismi di approvvigionamento di beni e servizi, introducendo e regolando, primi in Europa, il cd. mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni ed avviando, con l'esperienza Consip, un caso di successo. In questo ambito non posso non ricordare l'introduzione, grazie ad un gruppo di giovani tecnici che mi affiancavano, presso il Ministero del tesoro di un modello di gestione dei servizi di funzionamento estremamente innovativo per quegli anni, **il modello global service**. Modello che fu gestito, ad esito di una procedura ad evidenza pubblica, dalla Romeo spa, società con un approccio altamente manageriale. Tale modello consentì la razionalizzazione della spesa di funzionamento nonché un governo complessivo più efficiente del funzionamento interno. Successivamente, la Consip lanciò il *global service* a livello più generale, con una convenzione quadro. Oggi è un modello ordinario di gestione dei servizi di funzionamento nelle pubbliche amministrazioni.

2. Un altro aspetto che va evidenziato attiene a due profili strettamente connessi almeno sotto il profilo culturale. Mi riferisco alle **professionalità** di cui l'amministrazione, soprattutto in una fase come questa, con l'attuazione del PNRR in corso, ha bisogno e le politiche di semplificazione.

Le società di consulenza non credo rappresentino la soluzione. Può essere una soluzione temporanea, soprattutto perché tali entità non hanno le capacità tecniche di cui l'amministrazione ha bisogno. Costano molto ed offrono soluzioni standard e giovani, molte volte ancora non

“
***Tutto si tiene se
l'amministrazione investe su
sé stessa, immettendo nuove
risorse e poi curandole con
tanta formazione ed
esperienza***
”

formati. Credo che, invece, le amministrazioni hanno fatto bene ad assumere direttamente, anche se a tempo determinato, giovani esperti che saranno poi stabilizzati, sfruttando, quindi, le capacità acquisite nel frattempo. La semplificazione normativa ed organizzativa fatica ad entrare nella cultura gestionale delle amministrazioni. Ciò anche perché la semplificazione è stata vista spesso più come processo normativo che come processo di razionalizzazione organizzativa, in grado, quindi, senza aumentare il numero delle leggi, di incidere sui meccanismi operativi e gestionali.

3. **La strada è comunque segnata.** Occorre, perché si vada in questa direzione, consolidare le strutture, inserendo professionalità nuove, profili, orientati all'innovazione tecnologica, in grado di affrontare queste problematiche, con una cultura manageriale orientata al risultato e allo stesso tempo con una forte etica pubblica. Poi serve tanta formazione, proprio per aumentare le capacità operative, per acquisire flessibilità e capacità di gestione e di management. E poi occorre strutturare sempre di più amministrazioni digitali e “guidate” dai dati. Quindi tutto si tiene se l'amministrazione investe su sé stessa immettendo nuove risorse e poi curandole con tanta formazione ed esperienza. Quanto, invece, alle regole di reclutamento della dirigenza credo che occorra perfezionarle. Vediamo intanto il dibattito che si genererà in Parlamento sul disegno di legge presentato dal Governo su proposta del Ministro Zangrillo.

PARTE III: L'INFORMAZIONE E LA COMUNICAZIONE NELL'AMBITO DELLA FINANZA PUBBLICA

Oggi Lei guida un Dipartimento che ha un ruolo centrale nella comunicazione istituzionale, in via generale. La fiducia dei cittadini nell'amministrazione dipende anche dalla capacità istituzionale di comunicare e "spiegare" in maniera chiara e comprensibile a tutti le scelte in materia di finanza pubblica.



Ritiene che le istituzioni oggi siano in grado di comunicare in modo efficace le principali decisioni finanziarie, considerato l'elevato tecnicismo della materia?

Quali iniziative bisognerebbe intraprendere per sviluppare buone strategie comunicative nell'ambito della finanza pubblica?

A livello, invece, editoriale, ritiene adeguata e valida la divulgazione bibliografica in questo settore (finanza pubblica)?





La capacità di comunicazione da parte delle amministrazioni è migliorata. Naturalmente occorre investire ancora tanto, soprattutto per la comunicazione su tematiche di finanza pubblica. Occorre soprattutto **un linguaggio semplice** da parte di chi comunica su questi argomenti, far capire con esempi concreti concetti molto tecnici, quindi occorre semplificare il linguaggio. Potrebbe essere utile **una trasmissione dedicata alla finanza pubblica**, far capire come si governa lo Stato, cosa significa preparare la legge di bilancio o realizzare un'opera pubblica. Magari non avrà folle oceaniche di telespettatori ma sicuramente si avvia un processo serio e profondo. Così come credo che bisogna investire nella **formazione universitaria**. Più cattedre di contabilità e finanza pubblica. Più ricerca in questi ambiti disciplinari ed opere scientifiche più semplici e soprattutto che rispecchino la concretezza dell'agire amministrativo e non, invece, la semplice parafrasi delle leggi.

PARTE IV: QUALCHE CONSIGLIO, GUARDANDO AL FUTURO

Quale consiglio darebbe a chi desiderasse intraprendere una carriera nell'ambito della pubblica amministrazione?

Se dovesse individuare la principale capacità che dovrebbe avere un buon dirigente pubblico nell'attuale contesto della pubblica amministrazione, quale indicherebbe?

Chi vuole intraprendere una carriera delle pubbliche amministrazioni oltre alla laurea (giuridica, economica, scienze sociali, ingegneria gestionale) deve conseguire un master in diritto amministrativo, meglio se frequentato dopo aver conseguito un dottorato. Nel percorso è importante fare esami, oltre al diritto pubblico, amministrativo e privato, di economia, di contabilità pubblica e di management.

Fare uno stage presso un'amministrazione pubblica ed una esperienza all'estero (anche una Summer School, ad esempio). Leggere ed interessarsi di questioni a rilevanza pubblica. Ad esempio, oltre ad altri giornali, la lettura del Sole 24 ore e di volumi di narrativa e di saggistica. Occorre stimolare la curiosità ed accrescere la flessibilità di approccio. Poi importante conoscere inglese e/ o francese. Un orientamento internazionale è sempre più richiesto. **Il Senso dello Stato si acquisisce con una forte consapevolezza del ruolo delle istituzioni e dei processi storici di formazione delle stesse, oltre che una sobrietà di comportamenti che fa parte delle caratteristiche personali.** Infine, occorre far sì che le burocrazie siano sempre meno di parte, altamente professionali ed in grado di rapportarsi con i governi che si succedono nel tempo. I burocrati devono avere le proprie idee, ma nell'esercizio delle loro funzioni devono porsi in una logica di servizio, di supporto alla politica.

