

IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (PLAO) COME ATLANTE DELLE “CITTÀ INVISIBILI”: TRA FORMALISMO DOCUMENTALE E CAUSALITÀ FINANZIARIA

Anna Fulvia Mestolo

Abstract: Nel governo della spesa universitaria, la qualità informativa non dipende solo dalla correttezza dei saldi contabili o dall'adempimento degli obblighi di rendicontazione, ma dalla capacità dell'amministrazione di rendere leggibili i processi organizzativi che generano la spesa prima che essa si cristallizzi sul piano contabile.

L'articolo propone una lettura dietro le quinte della convergenza tra trasparenza, prevenzione della corruzione e performance nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PLAO), sostenendo che, in assenza di una mappatura end-to-end dei processi, le amministrazioni tendono a misurare esiti formalmente corretti senza rendere intelligibili le traiettorie organizzative che li producono. In questa prospettiva, la mappatura dei processi non costituisce un'opzione metodologica, ma il presupposto conoscitivo minimo per ricondurre la formazione degli oneri a decisioni organizzative verificabili e imputabili sul piano finanziario. L'argomento è sviluppato in chiave concettuale e di public financial management: non assume singoli atenei come caso di studio, ma isola un meccanismo ricorrente di formazione dei costi indiretti organizzativi quando la rappresentazione resta ancorata ad adempimenti e presidi. Il contributo è di tipo concettuale (“theory-informed conceptual paper”): integra letteratura su process management, costi indiretti, administrative burden e performance budgeting per spiegare perché l'integrazione del PLAO possa restare formale. In altri termini, la mappatura non serve a “descrivere meglio” l'organizzazione: serve a rendere possibile un governo ex ante della spesa, distinguendo ciò che è scelta allocativa da ciò che è overhead generato da attriti, ridondanze e duplicazioni organizzative. Quando il processo non è leggibile, l'esito finanziario resta “governato” solo come saldo: corretta nel conto, neutra nella rappresentazione, non esplicita nella genesi. La contabilità registra l'esito; il processo ne spiega la causa. La metafora delle Città invisibili di Italo Calvino è utilizzata come chiave interpretativa per descrivere rappresentazioni amministrative formalmente coerenti ma parziali: cartografie che ordinano porzioni dell'organizzazione senza restituire le connessioni operative in cui decisioni, attività e risorse si concatenano. Il PLAO, letto in questa chiave, assomiglia a un atlante che accosta mappe diverse: ciascuna utile, internamente coerente, nessuna sufficiente, isolatamente considerata, a spiegare “come” l'impero funzioni nei suoi collegamenti. Ne discende un limite tipicamente finanza-pubblica oriented: la difficoltà di collegare scelte organizzative, costi indiretti e presidi di controllo, con effetti diretti sulla capacità allocativa, sulla prevenzione delle duplicazioni e sulla responsabilità finanziaria sostanziale. In quest'ottica, il PLAO, quando manca l'unità di osservazione di processo necessaria a rendere attribuibili gli oneri indiretti, tende a operare come strumento di integrazione formale, orientato a ricomporre adempimenti più che a sostenere decisioni informate sulla formazione della spesa pubblica. La spesa viene così governata ex post come dato contabile, ma non ex ante come esito leggibile di scelte organizzative. Quando il “come” resta sommerso, anche il “quanto” perde capacità decisionale. La contabilità vede le “città”; il governo dei costi richiede di vedere le “strade”, i passaggi e le interdipendenze. Viene proposta una lettura unificante: la mappatura end-to-end come infrastruttura conoscitiva che rende traducibili in causalità finanziaria tre mappe settoriali (atti, rischi, output) oggi integrate solo documentalmente. In sintesi: l'integrazione del PLAO diventa decisionale solo quando cambia l'unità di osservazione - dal presidio al processo completo - rendendo “attribuibili” gli oneri indiretti.

Parole chiave: causalità finanziaria; mappatura end-to-end; overhead organizzativo

SOMMARIO: 1. Mappe parziali e PIAO: processi fondamentali invisibili e integrazione solo formale; - 2. Processi end-to-end e formazione della spesa: i costi di processo nei corridoi invisibili; - 3. Lettura finanza-pubblica *orientata*: causalità finanziaria e distinzione tra costi di scelta e costi di processo; - 4. Conclusioni: dal coordinamento documentale all'infrastruttura decisionale.

1. Mappe parziali e PIAO: processi fondamentali invisibili e integrazione solo formale

Negli atenei italiani, trasparenza, prevenzione della corruzione e performance costituiscono assi portanti della programmazione triennale e trovano nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)¹ il principale strumento di “*ricomposizione documentale*”, ai sensi dell’art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 e del DPCM 30 giugno 2022, n. 132. L’integrazione formale di queste dimensioni, tuttavia, non coincide con una convergenza sostanziale delle logiche informative che le sorreggono, né garantisce l’integrazione dei processi che precedono la spesa. Nel dibattito recente sul PIAO, la critica si è concentrata sul rischio di sovrapposizione documentale e di eccesso di adempimenti; meno esplorata è la capacità di rendere intellegibili le determinanti organizzative della spesa. È in questo scarto che si colloca il contributo.

Alla base di questa asimmetria vi è una criticità strutturale: l’assenza di una mappatura completa, condivisa e dinamica dei processi amministrativi fondamentali, intesi nella loro estensione end-to-end. La frammentazione osservabile nei documenti di programmazione non è il risultato di un mero *deficit* di coordinamento, ma l’effetto di una rappresentazione parziale dei processi, che privilegia singoli adempimenti, fasi isolate o presidi settoriali, senza ricostruirne la continuità organizzativa che genera la spesa.

In questo senso, la mappatura *end-to-end* non è una scelta accessoria ma una condizione di possibilità: senza di essa non è tecnicamente ricostruibile la traiettoria organizzativa che trasforma decisioni e interdipendenze in impegni di spesa. Il punto non è che manchi “una descrizione”: manca l’infrastruttura conoscitiva che consente di leggere i costi indiretti come effetti di scelte organizzative e di governarli. In una prospettiva di finanza pubblica, questo equivale a perdere il nesso tra responsabilità organizzativa e responsabilità finanziaria: l’una produce decisioni, l’altra registra effetti in sede di imputazione e rendicontazione.

Nel contesto universitario, questo limite è amplificato dalla pluralità delle missioni istituzionali – didattica, ricerca, terza missione e impatto sociale/territoriale – che coesistono all’interno degli stessi processi operativi: i processi fondamentali attraversano più missioni, producendo costi non riconducibili a una singola linea di attività né facilmente attribuibili a un centro di responsabilità univoco; quando la traiettoria end-to-end non è osservabile, emergono come dati contabili aggregati, privi di una chiara genealogia organizzativa.

Qui si colloca un equivoco ricorrente: i processi “fondamentali” per la formazione della spesa non coincidono con i procedimenti di missione (didattica, ricerca, terza missione), ma con processi organizzativi trasversali che li rendono possibili e li connettono

¹ Il PIAO integra strumenti e obblighi; non coincide, per costruzione, con una “*process architecture*” end-to-end

– istruttorie, validazioni, controlli, raccordi tra strutture, riallineamenti di competenze, passaggi decisionali e ri-decisioni. È in queste dinamiche che maturano costi indiretti strutturali, difficilmente visibili se la rappresentazione rimane per adempimenti o per *output*. Per la finanza pubblica, “fondamentale” non è ciò che appare nel titolo del procedimento o del processo, ma ciò che determina tempi, snodi operativi e assorbimenti: la spesa prende forma prima dell’atto finale e dell’imputazione contabile.

Ne consegue che il costo non nasce nel singolo atto, ma nella catena di passaggi che lo rende possibile, spesso priva di una titolarità unitaria del processo. È qui che la metafora calviniana può operare come dispositivo analitico: il PIAO somiglia all’atlante dell’impero descritto in *Le città invisibili*, un insieme di tavole corrette, ciascuna con una propria logica interna, ma incapaci di restituire la trama delle connessioni. La trasparenza rappresenta “città” fondate su atti e pubblicazioni; l’anticorruzione “città” illuminate dal rischio; la performance “città” orientate a obiettivi e risultati. Ciò che manca è la carta delle relazioni che renda intellegibile l’unità sistemica e consenta di collegare scelte organizzative e overhead.

Tale frammentazione si accentua nel contesto universitario, la cui configurazione ordinamentale rende complessa la ricostruzione unitaria dei processi: la difficoltà di mappare *end-to-end* i processi universitari non è contingente né meramente tecnica, ma strutturale, poiché coesistono autonomie plurime – scientifica, didattica, organizzativa e amministrativa – che non si ricompongono in una linea gerarchica unica e stabile; il ciclo decisionale non segue una catena lineare di comando, ma si distribuisce tra organi accademici, strutture dipartimentali, direzioni amministrative e livelli di responsabilità che operano secondo logiche-autonome.

Questa architettura produce un effetto rilevante ai fini della formazione della spesa: le decisioni che incidono sulle traiettorie organizzative non coincidono con i soggetti che ne sostengono il costo organizzativo; l’autonomia accademica orienta contenuti e priorità, mentre l’amministrazione assorbe - senza poterli ricalibrare - gli effetti in termini di istruttorie, controlli, coordinamenti e riallineamenti, con una dissociazione tra decisione sostanziale e costo di processo che rende complessa la costruzione di una mappa *end-to-end* condivisa.

Ciò spiega perché, nei documenti di programmazione, la rappresentazione dei corridoi *end-to-end* si fermi agli snodi formalmente attribuibili, lasciando sullo sfondo le interdipendenze operative che generano attrito organizzativo e costi indiretti: rendere visibili i processi fondamentali significa rendere visibile anche la distribuzione reale delle responsabilità, incluse quelle non formalizzate nei modelli organizzativi. Qui il PIAO mostra la sua tensione intrinseca, perché integra piani mentre la spesa si forma nei passaggi.

In questa cornice, tre “città” di Calvino possono essere assunte come figure organizzative ricorrenti: Zaira, città della memoria, in cui ogni spazio conserva la traccia delle relazioni che l’hanno generato, richiama un’organizzazione in cui prassi, regolamenti e assetti stratificati continuano a produrre effetti economici anche quando il loro nesso originario non è più esplicitamente ricostruito; Tecla, città perennemente in costruzione, richiama un assetto organizzativo in cui la riforma è continua e l’assetto mai definitivamente stabilizzato, con conseguente moltiplicazione di passaggi e livelli autorizzativi che incidono

sui costi di processo²; Zobeide, città costruita per inseguire un'immagine originaria che non si realizza mai, evoca processi programmatori in cui finalità strategiche si traducono in presidi e procedure che, nel tempo, si autonomizzano rispetto allo scopo iniziale, generando configurazioni organizzative autoreferenziali e nuovi attriti. Assunte come griglie interpretative, queste "città" consentono di nominare configurazioni organizzative che, se non ricostruite nelle connessioni, restano opache al governo della spesa pur incidendo in modo strutturale sulla sua formazione.

Se l'atlante del PIAO accosta mappe "per atti", "per rischi" e "per risultati", il passaggio successivo è mostrare dove, concretamente, si forma l'onere quando manca la carta dei percorsi: nei corridoi end-to-end che precedono l'impegno contabile.

2. Processi end-to-end e formazione della spesa: i costi di processo nei corridoi invisibili

Nel dietro le quinte della governance universitaria, trasparenza, prevenzione della corruzione e performance si sono consolidate come architravi della programmazione amministrativa, alimentando il PIAO attraverso indicatori, scadenze e presidi costruiti secondo logiche informative differenti. Questa pluralità di logiche produce integrazione documentale, ma non garantisce una ricostruzione end-to-end dei processi che generano la spesa.

La trasparenza, disciplinata dal d.lgs. 33/2013, restituisce una mappa centrata sugli atti e sui dati pubblicati. La prevenzione della corruzione, nel quadro del Piano Nazionale Anticorruzione, costruisce una mappa, focalizzata sui punti di rischio. La performance propone una mappa per obiettivi, orientata agli *output* e ai risultati attesi. Ciascuna di queste mappe è internamente coerente; ma nessuna è progettata per rappresentare l'intero processo *end-to-end*. Il risultato è un paradosso informativo: cresce la precisione delle mappe settoriali, ma resta invisibile la sequenza che genera il costo. In altri termini: si affina la lettura di atti, rischi e risultati, mentre rimane opaca la sequenza organizzativa che, prima dell'impegno, assorbe tempo-persona, moltiplica passaggi e produce costi indiretti.

La mancanza di mappa non è l'unica causa (contano anche incentivi reputazionali, stratificazione regolatoria e assetti di responsabilità), ma è la condizione che impedisce di isolare e governare tali cause come determinanti di costo.

È nei processi trasversali che attraversano tutti i procedimenti di missione – e che spesso non hanno un "nome" univoco nei documenti – che la frammentazione produce gli effetti più rilevanti sul piano finanziario. La genesi della spesa si annida nei passaggi di coordinamento e controllo: circuiti istruttori, validazioni multilivello, duplicazioni di verifica, riallineamenti tra uffici, tempi di lavorazione complessivi, trasferimenti di responsabilità e riavvii. Sono questi i "processi fondamentali" per la finanza pubblica, perché determinano costi indiretti e assorbimenti organizzativi prima ancora che si manifesti l'impegno contabile. L'assorbimento cresce quando l'organizzazione attraversa se stessa: non per l'atto finale, ma per il percorso che lo precede. Il punto tecnico non è l'atto: è la catena che lo rende possibile.

² Per "costi di processo" si intendono assorbimenti indiretti (tempo-persona, rilavorazioni, transiti, attese) generati dalla configurazione del flusso organizzativo; per "costi di scelta" quelli derivanti da opzioni allocative deliberate e tracciabili

Una micro-sequenza *end-to-end* (astratta, ma tipica) chiarisce dove l'assorbimento nasce "prima di essere contato". Si immagini un'iniziativa che richiede un atto finale formalmente semplice (una determina, un decreto, una convenzione, un affidamento). Il ciclo reale, dietro le quinte, si sviluppa spesso così: definizione dell'esigenza e traduzione in richiesta; primo passaggio istruttorio; richiesta di integrazioni (documentali o motivazionali); riallineamento tra uffici per competenze non perfettamente definite; validazione tecnica; validazione amministrativa; controllo di legittimità; ulteriore verifica "prudenziale" per timore reputazionale o per sensibilità al rischio; eventuale correzione formale; nuova istruttoria; acquisizione di pareri; nuova validazione; e, solo in coda, adozione dell'atto e registrazione dell'impegno. In questa sequenza, la spesa non cresce solo perché "si compra" o "si paga": cresce perché l'organizzazione attraversa se stessa molte volte. La sequenza è esemplificativa: ciò che conta, ai fini finanziari, è la ricorrenza di passaggi, rilavorazioni e riallineamenti che precedono l'imputazione contabile³. L'*overhead* si genera secondo tre meccanismi ricorrenti che la contabilità non isola come tali. La prima è costo da passaggio multilivello: ogni passaggio implica tempo-persona, riallineamenti e micro-decisioni che assorbono capacità amministrativa senza produrre immediatamente *output*. La seconda è il costo da duplicazione: controlli ripetuti generano rilavorazioni e ritardi, producendo un incremento-di costi indiretti strutturali. La terza è il costo da indeterminatezza: quando i confini tra competenze sono ambigui, il processo tende a "migrare" tra strutture fino a trovare un punto di atterraggio, con effetti di dispersione organizzativa che si traducono in oneri indiretti. Qui la spesa nasce come esito organizzativo prima ancora che come fatto contabile. Se il processo non è mappato, questi costi tendono a essere trattati come inevitabili, non perché lo siano in realtà, ma perché non sono isolabili come oggetto di governo. L'assenza di mappa produce un effetto cognitivo: ciò che non è ricostruibile non è governabile.

2.1 Responsabilità senza titolarità: i costi di processo come "costi orfani"

La micro-sequenza descritta rende evidente l'assenza di un responsabile del processo *end-to-end*. Ogni fase è presidiata, ogni atto è firmato, ogni passaggio è formalmente legittimato; ciò che manca è un soggetto responsabile del processo nel suo complesso e, soprattutto, del costo che esso genera lungo il suo intero ciclo di vita.

Nel sistema universitario, la responsabilità è attribuita per atto o per segmento di procedimento, non per processo. Questa frammentazione della titolarità produce un effetto rilevante: i costi indiretti strutturali non "appartengono" a nessuno. Non rientrano nel perimetro di una decisione allocativa esplicita, né sono riconducibili a un centro di responsabilità finanziaria univoco. Sono oneri reali, ma privi di un soggetto che li governi. Si delinea così una categoria di oneri che si propone qui di definire, in senso analitico, "costi orfani"⁴. In assenza di una mappatura *end-to-end*, tali costi non emergono come problema di governo, ma restano incorporati nella normalità operativa, assumendo la forma di tempi lunghi, sovraccarichi amministrativi e riduzione della capacità organizzativa complessiva.

³ È una sequenza euristica: non descrive un ateneo, ma un pattern organizzativo compatibile con sistemi ad alta stratificazione di presidi.

⁴ Con tale espressione non si introduce una nuova categoria contabile, ma una categoria interpretativa: costi indiretti strutturali che non trovano un referente decisionale identificabile lungo l'intero ciclo del processo

Questa irresponsabilità strutturale del processo produce un paradosso finanziario: il sistema è altamente regolato, ma scarsamente governabile sotto il profilo dell'*overhead*. Ogni presidio aggiuntivo – controllo, verifica, validazione – è razionale se osservato isolatamente; diventa inefficiente se osservato nella catena complessiva. Senza una mappa *end-to-end* questa inefficienza non è leggibile come tale, perché non è attribuibile a una scelta identificabile. Il risultato è una spesa che cresce non per espansione delle attività, ma per densificazione dei processi. La finanza pubblica perde capacità d'intervento non per assenza di strumenti, ma per assenza del bersaglio conoscitivo su cui applicarli.

Le fasi intermedie restano fuori dal perimetro della rappresentazione finanziaria. È in questi snodi che si addensa l'*overhead*: non come singola voce contabile, ma come accumulo di iterazioni e coordinamenti. Il costo, in questa prospettiva, non è un problema contabile, ma un fenomeno organizzativo che precede la contabilità e ne condiziona gli esiti. Se la mappa non ricostruisce i tempi di ciclo, la spesa appare come un esito neutro, mentre è già il risultato di una catena di scelte implicite (allocazioni, priorità, presidi, livelli autorizzativi) che non vengono rese leggibili come scelte di spesa. Non è un dettaglio marginale: è la differenza tra un controllo di regolarità e un controllo di causalità finanziaria.

Qui la metafora si chiude sul suo punto tecnico: atti, rischi e output sono visibili e misurabili; le “città” e i percorsi interni (passaggi, duplicazioni, migrazioni di competenza) restano invisibili. Finché i percorsi restano invisibili, i presidi possono essere “integrati” nel documento, ma non nella decisione. Come rendere “causale” (e non solo contabile) la lettura della spesa? La sezione seguente propone la distinzione tra costi di scelta e costi di processo come criterio operativo di causalità finanziaria.

3. Lettura finanza-pubblica *oriented*: causalità finanziaria e distinzione tra costi di scelta e costi di processo

In questo quadro, il limite del PIAO non risiede in un difetto di ambizione, ma in un limite strutturale di osservabilità rispetto ai costi indiretti di processo. Il PIAO nasce per integrare strumenti, non per ricostruire processi; per allineare adempimenti, non per rendere leggibili le traiettorie organizzative che generano spesa prima del bilancio. La sua integrazione è principalmente “verticale” (piani e obblighi), mentre la formazione della spesa è “orizzontale” (passaggi e interdipendenze).

In questa prospettiva è necessario distinguere tra costi di scelta e costi di processo. I primi derivano da decisioni allocative esplicite – investimenti, politiche di reclutamento, indirizzi strategici, opzioni programmatiche deliberate – e sono oggetto di valutazione e responsabilità formale. I secondi sono oneri indiretti generati dalla configurazione organizzativa e dai passaggi interni ai processi e non costituiscono normalmente oggetto di una deliberazione esplicita, pur incidendo sull'ammontare complessivo della spesa.

Trasparenza, prevenzione della corruzione e performance osservano l'organizzazione da punti di vista diversi e legittimi, ma nessuno di essi è progettato per intercettare questi costi interstiziali. La trasparenza rende visibili gli atti; l'anticorruzione illumina i punti di rischio; la performance misura output e risultati. Nessuno di questi strumenti, preso singolarmente o integrato formalmente, è in grado di rappresentare *overhead* prodotto dall'attrito tra strutture, dalla duplicazione dei controlli o dall'indeterminatezza delle

competenze. Il PIAO, quando i processi fondamentali non sono ricostruibili *end-to-end*, integra “città” diverse senza rendere visibili le strade che le collegano. L’integrazione documentale non si traduce in integrazione decisionale, perché manca la base conoscitiva necessaria a distinguere ciò che è costo deliberato da ciò che è costo organizzativamente prodotto.

Dal punto di vista della finanza pubblica, i processi fondamentali costituiscono l’infrastruttura operativa attraverso cui la spesa è generata, allocata e utilizzata. In assenza di una mappatura integrata dei processi, ne deriva una perdita di causalità finanziaria: le decisioni organizzative che producono *overhead* non risultano più distinguibili dalle scelte allocative deliberate.

In un sistema ancorato al principio di equilibrio di bilancio e alla responsabilità allocativa, ciò riduce la capacità di orientare la programmazione e di esercitare un controllo *ex post*. Il principio di economicità di cui all’art. 1 della legge n. 241 del 1990 non può essere ridotto alla mera regolarità formale dell’azione amministrativa, ma va inteso come capacità di correlare decisione, configurazione del processo e impatto finanziario. Senza una ricostruzione *end-to-end* dei processi, la correlazione resta presupposta, ma non verificabile.

La responsabilità amministrativo-contabile, che presuppone l’individuazione di un nesso causale tra condotta gestionale e pregiudizio erariale, richiede che siano intelligibili le dinamiche organizzative che precedono il dato contabile. Quando il processo non è ricostruibile nella sua interezza, il nesso tra decisione organizzativa e costo prodotto tende a disperdersi lungo segmenti frammentati, rendendo più difficile ricondurre la spesa alle sue determinanti operative.

La mappatura *end-to-end* dei processi non costituisce un esercizio descrittivo, ma uno strumento conoscitivo indispensabile per ripristinare la causalità finanziaria: essa consente di distinguere ciò che è deliberato da ciò che è prodotto dall’assetto organizzativo, restituendo alla decisione pubblica la possibilità di intervenire non solo sui saldi, ma sulle condizioni che li generano. Permette inoltre di rendere osservabile il nesso tra configurazione organizzativa e assorbimento di risorse, trasformando l’attrito organizzativo da dato implicito di funzionamento a variabile oggetto di valutazione finanziaria.

In termini calviniani, rendere “visibile” l’impero non significa aggiungere un’ulteriore tavola all’atlante, ma ricostruire le connessioni che tengono insieme quelle esistenti: senza la carta dei percorsi, la convergenza PIAO resta coordinamento documentale; con essa, può divenire infrastruttura decisionale.

L’innovazione non è un nuovo adempimento, ma un cambio di oggetto: dal controllo sull’atto al controllo sulla catena che produce il costo.

4. Conclusioni: dal coordinamento documentale all’infrastruttura decisionale

Se il PIAO integra documenti mentre la spesa si forma nei passaggi, il nodo non è “aggiungere” indicatori, ma cambiare l’unità di osservazione. In questa prospettiva, la mappatura dei processi è un prerequisito di governabilità finanziaria: rende attribuibili i costi indiretti strutturali, li sottrae alla categoria dei “costi orfani” e consente di distinguere ciò che è costo deliberato da ciò che è costo organizzativamente prodotto.

La conseguenza è duplice. Da un lato, sul piano della trasparenza sostanziale, la pubblicazione dell’atto non basta se non si comprende la traiettoria che lo ha generato;

dall'altro, sul piano della responsabilità finanziaria, la correttezza del saldo non è equivalente a capacità allocativa, se non è possibile intervenire sulle determinanti di costo a monte dell'imputazione.

In termini operativi la logica sottostante è lineare: la PA può governare ciò che sa ricostruire. Tecniche mature di *process management* e strumenti di analisi dei flussi (log e tracciati digitali per ricostruire i percorsi reali) consentono di trasformare la metafora in mappa: non per “descrivere” l'organizzazione, ma per rendere visibili i passaggi reali che densificano i processi e ne amplificano l'assorbimento in costi indiretti. In termini tecnici, la mappatura consente di associare tempi di ciclo, numero di rilavorazioni e livelli autorizzativi a unità organizzative e centri di responsabilità, rendendo tali variabili stimabili come oneri indiretti (anche tramite metriche di *time-driven activity-based costing*).

Finché i corridoi restano invisibili, l'atlante resta corretto ma insufficiente: città ben disegnate, ma nessuna carta dei percorsi. La tesi è volutamente sobria: la convergenza PIAO può diventare infrastruttura decisionale solo quando la *mappa end-to-end* consente di tradurre atti, rischi e output in causalità finanziaria. In assenza di tale infrastruttura, l'integrazione resta formale e la spesa continua a essere governata *ex post* come dato contabile anziché *ex ante* come esito intelligibile di scelte organizzative.

Bibliografia

Autorità Nazionale Anticorruzione, Piano Nazionale Anticorruzione (2025) <https://www.anticorruzione.it/-/piano-nazionale-anticorruzione-2025>; Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*, Prentice Hall; Calvino, I. (1972), *Le città invisibili*, Einaudi; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 giugno 2022, n. 132, *Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.consiglio.ministri:decreto:2022-06-30:132>; Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 di “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni*”, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14:33>; Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 recante “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2009-10-27:150>; Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2018), *Fundamentals of business process management* (2nd ed.), Springer, <https://doi.org/10.1007/978-3-662-56509-4>; Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018), *Administrative burden: Policymaking by other means*, Russell Sage Foundation; Kaplan, R. S., & Anderson, S. R. (2007), *Time-driven activity-based costing: A simpler and more powerful path to higher profits*, Harvard Business School Press; Legge 7 agosto 1990, n. 241 recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”; Moynihan, D. P., Herd, P., & Harvey, H. (2015), *Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen–state interactions*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), pp. 43–69, <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>; OECD (2019), *OECD good practices for performance budgeting*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>; Pollitt, C., G. Bouckaert, (2017), *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4th ed.), Oxford University Press; Van der Aalst, W. M. P. (2016), *Process mining: Data science in action* (2nd ed.), Springer,

<https://doi.org/10.1007/978-3-662-49851-4>.