



Rapporto della Commissione della gestione in merito alla mozione del 16 dicembre 2013 per la creazione di un controllo interno dell'amministrazione comunale della Città di Locarno ("audit interno")

Locarno, 20 ottobre 2025

Gentili Colleghe, egregi Colleghi,

la Commissione della Gestione ha esaminato la mozione presentata in data 16 dicembre 2013 dalla già consigliera comunale Lorenza Pedrazzini Ghisla (prima firmataria) e dai colleghi Barbara Angelini Piva e Mattia Scaffetta con la quale si intende istituire un servizio di controllo interno dell'amministrazione comunale.

Dopo attenta analisi la Commissione della gestione condivide il preavviso positivo del Municipio e propone conseguentemente al Consiglio comunale di accogliere la mozione.

1. LA MOZIONE

1.1. Contenuto e obiettivi

La mozione propone l'istituzione di un Servizio di controllo interno ("*internal audit*") con il compito di verificare il rispetto della legislazione da parte dell'amministrazione comunale, di sviluppare e applicare processi di controllo trasparenti volti a garantire la correttezza, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

L'obiettivo principale dell'introduzione di questa entità è di favorire un utilizzo più razionale delle risorse pubbliche con conseguenti risparmi e una migliore gestione della spesa.

I mozionanti sottolineano infine che il Servizio dovrebbe dipendere direttamente dal Municipio, prendendo esempio dai modelli già introdotti con successo in altri Comuni del Cantone così come – sul piano cantonale – dall'esperienza del Controllo cantonale delle finanze.

1.2. Istoriato

1.2.1. Il contesto nel quale si è sviluppata la mozione

La mozione si inseriva nel contesto del caso scoppiato a fine agosto 2013 relativo ai mandati diretti a Locarno, nel quale l'allora Ufficio dei lavori sussidiati e degli appalti – su richiesta della Sezione degli enti locali – aveva riscontrato nel proprio rapporto violazioni imputabili all'allora Municipio nell'applicazione della legge sulle commesse pubbliche, nonché carenze nei controlli sulle deleghe ai servizi amministrativi e, più in generale, nella trasparenza all'interno dell'apparato amministrativo.

La mozione è poi rimasta pendente e inevasa ritenuto come il Municipio – visto anche il coinvolgimento dell'autorità penale e amministrativa – aveva adottato una serie di misure, tra cui l'assunzione con avviso di concorso 24 aprile 2015 di un "consulente accademico responsabile concorsi e qualità"¹.

1.2.2. Il tentativo fallito di introdurre un servizio simile nel 2023

Nel messaggio municipale n. 47 relativo ai preventivi comunali 2023², il Municipio aveva inserito a bilancio le risorse necessarie per l'istituzione di una nuova funzione: il responsabile della qualità e del controllo interno. A questa figura sarebbe stato affidato il compito di svolgere analisi e verifiche in ambito finanziario, nonché sui dati e sulle procedure di tutti i servizi comunali, operando alle dipendenze dirette del Municipio e, in particolare, del capo dell'amministrazione.

Il tentativo dell'Esecutivo fallì alla luce dell'approvazione, da parte del Consiglio comunale, dell'emendamento del Consigliere comunale Bruno Bärswyl che prevedeva lo stralcio dal preventivo della funzione del responsabile della qualità e del controllo interno³.

1.2.3. Il ritorno sul tema in Commissione della Gestione

Su proposta dei co-relatori firmatari, la Commissione – consapevole della crescente complessità dei processi che coinvolgono in misura sempre più rilevante l'amministrazione comunale e della conseguente necessità di razionalizzarli e semplificarli – ha ritenuto opportuno tornare ad approfondire la tematica. Tale decisione è stata motivata anche dall'evidenza di alcune inefficienze nei servizi dell'amministrazione, che non possono che trarre beneficio da un intervento mirato in tal senso.

Al fine di disporre di una base valutativa solida e aggiornata, la Commissione si è dunque chinata approfonditamente sul tema e si è proceduto a indire l'audizione della mozionante Barbara Angelini Piva. I co-relatori hanno inoltre avuto un colloquio con il Direttore del Controllo delle finanze della Città di Lugano Mathias Marzorati, al quale va espresso un sentito ringraziamento per la disponibilità dimostrata.

1.2.4. Il preavviso municipale favorevole

Così come richiesto dalla Commissione, il Municipio ha presentato il proprio preavviso in data 29 maggio 2025 (RM 492), esprimendosi positivamente e sottolineando l'importanza dell'introduzione di un simile servizio e la necessità di potenziare l'organico mediante l'aggiunta di una risorsa dedicata, chiamata a rispondere direttamente al Municipio.

¹ Avviso di concorso del Municipio di Locarno del 24 aprile 2015 (https://www.locarno.ch/files/documenti/-_Bando.pdf).

² MM n. 47 del 28 ottobre 2022 (https://www.locarno.ch/files/documenti/MM47_Preventivi_2023.pdf, pag. 7).

³ Verbale delle risoluzioni del Consiglio comunale della seduta ordinaria del 19 dicembre 2022 (https://www.locarno.ch/files/documenti/verbale_sito_web_2022_12_19.pdf, pag. 24 e segg.).

Il Municipio ha inoltre precisato che il sistema di controllo interno non si potrà basare su una sola figura professionale ma occorrerà agire su più livelli di controllo sulla base del seguente schema:

<i>terzo livello di controllo</i>	controllo interno	↓
<i>secondo livello di controllo</i>	quadri dirigenti	
<i>primo livello di controllo</i>	quadri intermedi	
<i>base operativa</i>	collaboratori dei servizi operativi	

L'Esecutivo ha inoltre precisato che, parallelamente all'introduzione del controllo interno, sarà indispensabile promuovere all'interno dell'amministrazione una vera e propria cultura aziendale fondata sulla rigorosa osservanza delle norme vigenti, a tutti i livelli della gerarchia. L'applicazione della legge dovrà infatti essere non solo rispettata formalmente, ma anche interiorizzata e concretamente praticata da ciascun collaboratore.

La Commissione condivide pienamente l'auspicio del Municipio, confidando tuttavia che tale approccio sia già da tempo introdotto e ben consolidato. Essa confida, infatti, che ogni Direttore di divisione, Caposezione e Responsabile di servizio ne sia consapevole e lo applichi con coerenza e convinzione, e che – laddove ciò non fosse il caso – il Municipio (art. 106 lit. a, 118 cpv. 1 e art. 137 cpv. 2 Legge organica comunale⁴), intervenga con la necessaria determinazione affinché tale cultura sia effettivamente assicurata e praticata a tutti i livelli.

2. BASI LEGALI

Il capitolo quinto della Legge organica comunale (LOC), dedicato al controllo finanziario, alla gestione della qualità e al controllo interno, stabilisce che la Commissione della gestione vigila sulla gestione finanziaria e sulla regolare tenuta dei conti. A tal fine essa svolge verifiche, prende conoscenza del rapporto dell'organo di controllo esterno ed è autorizzata a richiedere ulteriori informazioni o accertamenti (art. 179 cpv. 1, 2 e 3 LOC). Il titolo quinto del Regolamento comunale di Locarno ("Gestione finanziaria e contabilità"), riprende sostanzialmente le disposizioni contenute nella LOC (art. 88 e segg. Regolamento comunale).

L'art. 180 LOC stabilisce che il Municipio possa dotare l'amministrazione di un sistema di gestione della qualità, comprendente un sistema di controllo interno basato sull'analisi dei rischi (cpv. 1). Inoltre, il medesimo articolo prevede che il regolamento comunale possa istituire un organo di controllo amministrativo interno, definendone le modalità operative (cpv. 3). A tale disposizione fa riscontro l'art. 89a del Regolamento comunale, che attribuisce al Municipio la facoltà di istituire un organo di controllo interno, le cui modalità operative sono disciplinate tramite ordinanza municipale.

⁴ In seguito LOC.

È dunque evidente che, sia a livello cantonale sia a livello comunale, sussistono le basi legali necessarie per procedere all'istituzione del servizio auspicato dai mozionanti, un organo di cui già diverse città del cantone si sono dotate⁵.

3. NECESSITÀ DI UN CONTROLLO INTERNO

3.1. Necessità di uno strumento di controllo a disposizione del Municipio e del Consiglio comunale

Negli ultimi anni le finanze comunali di Locarno si sono confrontate con sfide crescenti, e i prossimi esercizi si preannunciano ancor più complessi. In un contesto caratterizzato da risorse limitate e da una costante pressione sul fronte della spesa, a mente della Commissione risulta essenziale dotarsi di strumenti idonei a individuare le inefficienze, ottimizzare i processi e garantire una gestione dei fondi pubblici trasparente e responsabile.

In tale prospettiva, l'istituzione di un Servizio di controllo interno consentirebbe di condurre analisi puntuali sulle uscite comunali, verificare il rispetto della normativa in materia di commesse e appalti pubblici e deleghe amministrative, nonché di individuare con precisione opportunità di risparmio e di incremento delle entrate. Si tratta di un approccio già sperimentato con esiti positivi sul piano cantonale e in altri comuni, che permetterebbe anche al Comune di Locarno di contenere gli sprechi e accrescere l'efficienza della propria amministrazione, senza pregiudicare la qualità dei servizi offerti alla cittadinanza.

3.2. L'esempio della Città di Lugano

Con ordinanza del 5 maggio 2022 il Municipio di Lugano⁶ ha istituito il Controllo finanze Città di Lugano⁷ quale organo specialistico di sorveglianza finanziaria e amministrativa (art. 1 cpv. 1 dell'Ordinanza sul servizio di controllo finanze).

Il Controllo finanze assiste il Municipio e i Dicasteri nel perseguimento dei propri obiettivi attraverso un approccio sistematico, volto a generare valore aggiunto mediante la valutazione e il miglioramento dei processi di controllo, della gestione dei rischi e della corporate governance. Si tratta di un organo autonomo e indipendente, che risponde direttamente al Municipio e che gode della facoltà di programmare e condurre i controlli senza direttive o influenze da parte dell'Esecutivo. Il suo campo d'azione si estende a tutta l'amministrazione comunale e, su richiesta del Municipio, può comprendere anche enti pubblici e privati ai quali il Comune delega compiti pubblici, concede aiuti finanziari o nei quali partecipa finanziariamente.

⁵ Per esempio il Comune di Bellinzona (art. 122 del Regolamento comunale di Bellinzona) e il Comune di Lugano (art. 62ter del Regolamento comunale di Lugano).

⁶ Ordinanza sul servizio di controllo finanze della Città di Lugano del 5 maggio 2022 (1.1.4; <https://www.lugano.ch/law/16176778/1-1-4-Ordinanza-municipale-sul-servizio-di-controllo-finanze-Citta-di-Lugano-del-5-maggio-2022>).

⁷ Maggiori informazioni al sito: <https://www.lugano.ch/la-mia-citta/amministrazione/dicasteri-divisioni/controllo-finanze/>.

Il servizio è composto, oltre al direttore, da tre revisori e una segretaria. Le sue attività sono diversificate e comprendono audit sui conti comunali, controlli sulle deleghe e sugli appalti pubblici, analisi di efficienza e mappatura delle macroattività finalizzate a individuare criticità nei processi. Inoltre, il servizio svolge verifiche su richiesta del Municipio o della Commissione della gestione, esaminando anche i mandati di prestazione con enti esterni quali istituzioni sociali, musei e il LAC.

Il Controllo finanze esamina e valuta le attività dell'amministrazione, verificando gli aspetti procedurali e la loro regolarità. Il suo obiettivo principale è fornire supporto a tutti i componenti dell'amministrazione comunale affinché possano adempiere ai propri compiti in modo efficace ed efficiente; a tal fine elabora analisi, valutazioni, raccomandazioni e commenti qualificati. È inoltre attivo nella revisione esterna, con la certificazione dei conti annuali di entità collegate alla Città di Lugano (tra cui società partecipate, enti esterni e fondazioni).

Le attività del Controllo delle finanze di Lugano si articolano in due tipologie di intervento:

- a. *verifiche pianificate*, svolte nell'ambito di un programma annuale di lavoro che, sulla base di un'analisi dei rischi, prende in considerazione entità e tematiche trasversali;
- b. *verifiche non pianificate*, consistenti in accertamenti specifici affidati dal Municipio o, previo accordo con esso, dalla Commissione della Gestione.

Il servizio si è rivelato uno strumento essenziale per la razionalizzazione della spesa e il miglioramento della governance, permettendo di conseguire risparmi significativi. L'esperienza di Lugano conferma dunque l'importanza di un organo di controllo finanziario interno quale garanzia di una gestione delle risorse pubbliche più efficace, trasparente e sostenibile.

3.3. La situazione di Locarno

3.3.1. L'importanza del controllo interno e gli effetti della sua assenza nel Comune di Locarno

Se è vero che il Comune di Locarno ha (attualmente) dimensioni più contenute rispetto a quelli di Lugano e Bellinzona, esso conta comunque un organico rilevante, superiore a quello di molte imprese private che da anni si sono dotate di un sistema strutturato di controllo interno. La gestione di un Comune, peraltro, è ben più complessa di quella di un'azienda, in quanto abbraccia processi molto eterogenei e coinvolge una molteplicità di attori, ambiti e responsabilità.

Negli ultimi anni la complessità amministrativa è ulteriormente aumentata, anche in virtù della crescente possibilità di delega interna dal Municipio all'amministrazione comunale. In questo contesto, come evidenziato dalle direttive della Sezione degli enti locali, diventa indispensabile dotarsi di strumenti idonei a verificare la correttezza delle procedure, il rispetto delle regole fissate e l'adeguatezza del sistema organizzativo. Il ruolo di un organo di controllo interno non si limita quindi a una verifica formale, ma include anche la valutazione del margine di apprezzamento con cui l'amministrazione esercita le deleghe ricevute.

Se è vero che il controllo interno non sostituisce i doveri di verifica e supervisione spettanti al Municipio (art. 106 lit. a LOC), al Sindaco (art. 118 LOC), al Segretario comunale (art. 137 LOC) e, su delega, ai quadri dirigenti dell'amministrazione (art. 9 cpv. 4 LOC), è altrettanto vero che lo stesso Municipio ha più volte sottolineato come l'introduzione di un simile servizio si rivelerebbe di grande utilità anche per l'amministrazione stessa. I funzionari, infatti, si trovano spesso a dover rispondere a reclami o osservazioni, in parte anche giustificate, riconducibili non a un agire dettato da malafede, bensì all'assenza di controlli strutturati e di procedure chiare.

Negli anni non sono mancati esempi concreti che evidenziano le conseguenze di tali lacune, tra cui⁸:

- la mancata implementazione delle decisioni relative all'aumento delle tariffe di smaltimento dei rifiuti;
- la mancata applicazione dell'aumento delle tariffe di smaltimento delle acque luride;
- il carente coordinamento tra rilascio delle licenze edilizie e autorizzazioni di occupazione del suolo pubblico;
- il superamento dei crediti a preventivo nell'ambito di spese delegate;
- un'insufficiente verifica dei processi nelle società partecipate del Comune e nei mandati di prestazione.

A mente della Commissione l'introduzione di un servizio di controllo interno nel Comune di Locarno risponderebbe all'esigenza di garantire una gestione rigorosa, trasparente e fondata su procedure chiare. Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni permangono criticità rilevanti legate al contesto finanziario e organizzativo del Comune: le misure di risparmio impongono una costante attenzione ai costi, limitando al contempo la disponibilità di risorse umane adeguate a garantire un seguito puntuale a tutti i processi. A ciò si aggiunge una pianificazione del personale e degli obiettivi non sempre lungimirante, che ha talvolta reso difficile garantire elevati standard di efficienza e continuità. In tale contesto, un organo di controllo interno costituirebbe indubbiamente uno strumento prezioso per rafforzare la governance comunale, individuare tempestivamente le criticità e supportare l'amministrazione nel miglioramento continuo, generando valore aggiunto per l'ente pubblico.

Un simile strumento favorirebbe inoltre una maggiore vicinanza al cittadino, che deve poter nutrire fiducia nelle istituzioni: più queste si dimostrano trasparenti ed efficienti, più tale fiducia ne risulta consolidata.

3.3.2. Il perimetro operativo del futuro Controllo interno del Comune di Locarno

Trattandosi di una mozione, che può riguardare esclusivamente oggetti di competenza del Consiglio comunale (art. 67 cpv. 1 LOC), l'istituzione del Servizio di controllo interno del Comune di Locarno dovrà avvenire mediante regolamento (combinati artt. 13 cpv. 1 lett. a e 42 cpv. 2 LOC).

⁸ Verbale delle risoluzioni del Consiglio comunale della seduta ordinaria del 19 dicembre 2022 (https://www.locarno.ch/files/documenti/verbale_sito_web_2022_12_19.pdf, pag. 21 e segg.).

Ciò risulta peraltro coerente anche dal profilo teleologico, considerato che il Servizio dovrà essere a disposizione anche del Legislativo: non avrebbe infatti senso che il Municipio, tramite ordinanza, disciplini un organo al quale può fare riferimento anche la Commissione della Gestione o una commissione speciale del Consiglio comunale (art. 69 LOC), nel rispetto degli interventi già pianificati dal Servizio e delle richieste del Municipio. Tale accesso non deve, conseguentemente, essere subordinato a un'autorizzazione municipale, poiché ciò rischierebbe di limitare le funzioni attribuite alla Commissione e, più in generale, al Consiglio comunale dalla LOC.

Non si ritiene invece né necessario né opportuno – considerata la dimensione del nostro Comune – che il Servizio sia posto sotto la diretta subordinazione del Consiglio comunale, come avviene in molti Comuni svizzeri di dimensioni superiori a quella di Locarno⁹.

Occorre pertanto che il Municipio sottoponga al Consiglio comunale le necessarie modifiche normative di diritto comunale per l'istituzione di un sistema e di un organo indipendente di controllo interno e della qualità, prima di istituire il servizio stesso, nel solco di quanto segue:

a. Adeguamento del Regolamento comunale (art. 89a)

Versione attuale	Nuova versione
Il municipio ha la facoltà di dotarsi di un organo di controllo interno. Le modalità operative sono disciplinate mediante ordinanza municipale.	¹ Il comune si dota di un sistema di gestione della qualità, comprensivo di un sistema e di un organo di controllo interno. ² Il consiglio comunale emana uno specifico Regolamento che definisce il perimetro dell'organo di controllo interno e ne stabilisce il campo di applicazione, le competenze e le modalità di funzionamento.

b. Emanazione di un Regolamento sull'organo di controllo interno

Il Servizio di controllo interno, conformemente alle disposizioni di legge, dovrà operare in modo autonomo e indipendente, riferendo direttamente al Municipio,¹⁰ salvo nei casi in cui l'intervento sia richiesto dalla Commissione della Gestione o da una commissione speciale. Dal profilo amministrativo il Servizio va attribuito al Dicastero del Sindaco. In linea con quanto previsto dal Canton Ticino per il Controllo cantonale delle finanze e dal Comune di Lugano, l'autonomia e l'indipendenza del Servizio riguardano in particolare la facoltà di definire le modalità di

⁹ Come è il caso per esempio per la Città di Zurigo (cfr. art. 2 cpv. 3 Finanzkontrollverordnung della Città di Zurigo), la Città di Berna (art. 7 Finanzkontrollreglement della Città di Berna) e la Città di Winterthur (art. 1 cpv. cpv. 2 della Finanzkontrollverordnung della Città di Winterthur).

¹⁰ Come avviene, oltre che nel già citato Comune di Lugano, anche nella Città di Losanna (art. 5 cpv. 3 della Directive municipale sur le contrôle des finances della Città di Losanna) e nella Città di Ginevra (art. 3 cpv. 1 del Règlement relatif au service de contrôle financier, à l'audit interne et à la révision des comptes annuels della Città di Ginevra).



programmazione e di conduzione dei controlli, senza direttive o influenze specifiche da parte né dell'Esecutivo né del Legislativo.

Il Servizio dovrà avere la facoltà di verificare non solo l'insieme dell'amministrazione comunale, ma anche le società partecipate, gli istituti autonomi e i mandati di prestazione che coinvolgono il Comune, assicurando in tal modo un controllo efficace sull'utilizzo di tutte le risorse pubbliche.

In questo senso, nell'elaborazione del Messaggio municipale con cui sarà sottoposta al Consiglio comunale la bozza di Regolamento, il Municipio è invitato a prendere come riferimento il dossier relativo all'istituzione del Controllo finanze della Città di Lugano e il Regolamento del controllo cantonale delle finanze¹¹, che offrono tutte le premesse utili per inquadrare la questione, avendo cura di tener conto di quanto contenuto nel presente rapporto laddove dovesse divergere dalle soluzioni adottate dal Canton Ticino o dal Comune di Lugano.

Dal profilo delle modalità operative, per l'avvio del Servizio si potrebbe prevedere un approccio graduale: in una prima fase l'introduzione di un revisore, cui attribuire la direzione, e successivamente l'inserimento di una seconda figura con esperienza amministrativa, così da ampliare le competenze e garantire una visione più completa dell'attività pubblica.

4. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni esposte la Commissione della Gestione ritiene imprescindibile l'adozione di un sistema di controllo interno e della qualità, unitamente all'istituzione di un organo di controllo dedicato. Come illustrato nel presente rapporto tali strumenti permettono di individuare con tempestività le inefficienze, di razionalizzare la spesa e di rafforzare la governance comunale. Per la Città di Locarno, ciò rappresenta un passo decisivo verso una gestione delle risorse pubbliche fondata su criteri di efficacia, trasparenza e sostenibilità.

Per questi motivi, si propone al Consiglio comunale di

accogliere

la mozione del 16 dicembre 2013 per la creazione di un controllo interno dell'amministrazione comunale della Città di Locarno.

(segue alla pagina seguente)

¹¹ Regolamento del controllo cantonale delle finanze del 21 dicembre 2025 (RL 600.250; <https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/raccolta-leggi/legge/numero/2.5.1.1.2>).

Per la Commissione della Gestione

I Commissari

Francesco Albi (con riserva)

Marko Antunovic

Barbara Angelini Piva

Simone Beltrame

Orlando Bianchetti, co-relatore

Damiano Cossi

Frano Dragun

Gionata Genazzi (con riserva)

Stefano Lappe, co-relatore

Michele Martinoni

Kevin Pidò