



Unione dei Comuni dell'Arcipelago del Sulcis

Provincia di Carbonia Iglesias

Revisore Unico dei Conti

Verbale n. 4 del 24/04/2026

Parere sulla proposta di Deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 25 del 01/04/2024, ad oggetto "Riconoscimento debito fuori bilancio per prestazioni lavorative rese da dipendenti dei comuni associati in favore dell'unione dei comuni Arcipleago del Sulcis ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lett. E) del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

Il sottoscritto Revisore Unico

Viste

- La proposta di deliberazione del Presidente dell'Unione, sulla quale va acquisito il parere dell'Organo di Revisione;
- I pareri favorevoli espressi ai sensi dell'articolo 49 del d.lgs. 267/2000;
- La deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 2 del 09.03.2026 di approvazione del Bilancio di Previsione 2026/2028;
- Il D.lgs. 267/2000 articolo 194, il quale sancisce che:” Con deliberazione consiliare di cui all'art. 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscano la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:
 - a) sentenze esecutive;
 - b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purchè sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
 - c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
 - d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
 - e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento

per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza”;

- L'art. 191 del TUEL, ove è sancito che “Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5.
- Lo Statuto Comunale:

Premesso:

- che dalla ricostruzione effettuata nella proposta di deliberazione del Presidente dell'Unione emerge che dall'esercizio 2018 l'Unione dei Comuni si trovava in situazione di pre-liquidazione, senza attività amministrativa e/o tecnica, tant'è che con nota prot. 24183 del 10 giugno 2019 l'Assessorato EE.LL della Regione Sardegna reiterava l'invito all'Unione Arcipelago del Sulcis di comunicare, entro il termine del 21 giugno 2019, l'approvazione del rendiconto di gestione 2018 significando che, in difetto, sarebbe stata avviata la procedura prevista dal combinato disposto dell'art.141, comma 2 e 227, comma 2-bis, del decreto legislativo n.267 del 2000 e degli articoli 2 e 5-bis della legge regionale 7 ottobre 2005, n.13;
- che era stato nominato un Commissario ad Acta, Rag. Marco Pisanu, da parte dell'Assessore Enti Locali della Regione Autonoma della Sardegna, in sostituzione dell'organo esecutivo dell'Ente;
- che lo stesso emetteva il decreto n. 02 prot. n. 2149 del 06.06.2019 avente ad oggetto “Approvazione schema del bilancio di previsione finanziario 2019-2021 e relativi allegati - Intervento sostitutivo”;
- che lo stesso emetteva il decreto n. 3 /1 prot. N. 30710 del 15 luglio 2019 avente ad oggetto “Approvazione dello schema del rendiconto dell'esercizio 2018 e relativi allegati - Intervento sostitutivo”;
- che all'interno dei Decreti suddetti il Commissario disponeva l'obbligo per l'Ente di mettere a disposizione del commissario ad acta il personale per l'esercizio della funzione sostitutiva, nonché gli atti e la documentazione necessaria all'approvazione dello schema del rendiconto dell'esercizio 2018 ed dello schema di bilancio 2019/2021;
- che i Sindaci facenti parte dell'Unione nel 2019, al fine di scongiurare le conseguenze del commissariamento e con la forte motivazione di voler dare nuova linfa all'unione dei Comuni Arcipelago del Sulcis, in data 25 giugno 2019 si riunirono in assemblea generale al fine di nominare il nuovo presidente e il vice presidente dell'Unione. Furono dunque nominati la Dott.ssa Claudia Mura (Sindaco del comune di Calasetta) in qualità di Presidente e l'Avv. Ignazio Locci (Sindaco del comune di Sant'Antioco) in qualità di Vice Presidente;
- che non disponendo l'Unione dei comuni Arcipelago del Sulcis di una struttura organizzativa minime , né di propri dipendenti gli Amministratori, di concerto con l'allora Segretario dell'Unione dei Comuni, ritennero opportuno, vista l'urgenza ed indifferibilità degli adempimenti richiesti in particolare dalla R.A.S. chiedere dapprima supporto al Responsabile del Settore Finanziario del Comune di Sant'Antioco, dott.ssa Beatrice Lai, affinché la stessa potesse mettere a

disposizione del commissario ad acta, per l'esercizio della funzione sostitutiva, gli atti e la documentazione necessaria;

- che in data 19.03.2020. con decreto n. 01 il Presidente nominava

Responsabile del Servizio finanziario per l'Unione dei Comuni nella persona della Dott.ssa Beatrice Lai;

- che con Decreto n. 02 il Presidente dell'Unione, provvedeva poi alla nomina della Dott.ssa Beatrice Lai come R.A.S.A. - responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante dell'Unione dei Comuni Arcipelago del Sulcis;

- che Considerata l'assenza di struttura organizzativa e la difficoltà di recupero della documentazione negli anni precedente si rese necessario preliminarmente ricostruire a ritroso tutti i movimenti contabili degli esercizi finanziari, dal 2015 a seguire, e predisporre i documenti di programmazione e di rendicontazione carenti già dal rendiconto 2017. L'attività di riattivazione dell'Ente è proseguita poi con:

1. La sistemazione della situazione debitoria che l'Ente aveva maturato nelle annualità pregresse (2017/2018), mai sanata per carenza di struttura organizzativa;
2. ricostruzione della situazione della cassa e dei vincoli di cassa;
3. ricostruzione della situazione della contabilità finanziaria;
4. ricostruzione della situazione della contabilità economico-patrimoniale;
5. Riattivazione degli accessi con la tesoreria al fine di poter ricostruire tutta una serie di dati mancati, regolarizzando i provvisori di entrata;
6. predisposizione e gestione del procedimento di nomina del revisore unico dei conti;
7. iscrizione dell'Ente alla BDAP con acquisizione delle credenziali per l'invio dei bilanci;
8. Riattivazione rapporti con RAS, che nel corso del 2019 aveva appunto nominato un commissario ad acta;
9. Gestione richiesta dell'Unione presso la stessa RAS, della richiesta, poi accolta, di sospensione della fase commissariale al fine di poter ricostruire la struttura;
10. Iscrizione dell'Ente al portale Sardegna Autonomie al fine di aggiornare i dati dell'Unione e i suoi documenti adottati;
11. Iscrizione dell'Ente in ANAC e acquisizione credenziali sul Mepa e su Sardegna Cat per poter svolgere in modo corretto gli affidamenti;
12. Aggiornamento credenziali Agenzia delle entrate, e predisposizione software al fine degli adempimenti di invio degli F4 e degli ulteriori adempimenti richiesti;
13. Iscrizione Ente sul MEF al fine dell'Invio del conto annuale;

14. Iscrizione Ente sul sito del ministero dell'interno sezione invio certificazioni

15. Iscrizione Ente sulla Piattaforma Certificazione Crediti al fine di creare i corretti canali necessari per l'acquisizione della fatturazione elettronica e poter disporre il pagamento in favore di fornitori nei confronti dei quali l'Unione aveva delle posizioni aperte;

16. Iscrizione Ente al S.I.L. per comunicazione obbligatorie sui lavoratori;

- che, nell'anno 2022, a seguito di ottemperare a quanto prevede dal capo II art. 7 della Legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 di "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna", che disponeva che tutti i comuni della Sardegna hanno l'obbligo di associarsi in unione di comuni, esclusi i comuni facenti parte delle città metropolitane e le città medie, ancora gli Amministratori dell'Unione decisero di trasferire all'Unione le funzioni di Centrale Unica Di Committenza, necessaria al fine di poter gestire i progetti attivati a valere sui fondi PNNR e PNC.
- Che a tal fine, stante l'urgenza di presentazione dei progetti, e l'assenza struttura organizzativa tecnica né di responsabile di tale Area, Comuni aderenti, con deliberazione C.C. n. 43 del 21/07/2022 del Comune di Sant'Antioco, deliberazione C.C. n. 25 del 10/08/2022 del Comune di Calasetta e deliberazione C.C. n. 25 del 29/07/2022 del Comune di Carloforte, trasferivano all'Unione Arcipelago del Sulcis la funzione relativa agli adempimenti di gara afferenti alle procedure del PNRR e del PNC, all'art. 37, comma 2, del D.Lgs 50/2016 e, comunque, a tutte le altre procedure di gara non altrimenti gestibili autonomamente dalle stazioni appaltanti dei singoli Comuni.
- che per garantire l'esecuzione delle funzioni e dei compiti tecnici relativi alle attività correlate alla gestione della Centrale Unica di Committenza, con decreto n. 2 del 14/11/2022, il Presidente dell'Unione dei Comuni, nominava il Responsabile del servizio lavori pubblici ed appalti del Comune di Sant'Antioco, a Responsabile della centrale unica di committenza (C.U.C.) conferendo al dipendente in ruolo del Comune di Sant'Antioco, Ing. Claudio Ledda, l'incarico di Responsabile del Servizio Lavori Pubblici e Appalti dell'Unione "Arcipelago del Sulcis" a far data dal 15/11/2022 e fino al 31/12/2025 e conferendo conseguentemente al medesimo dipendente, in servizio di ruolo al Comune di Sant'Antioco, Ing. Claudio Ledda, l'incarico di Responsabile della Centrale Unica di Committenza in capo all'Unione dei Comuni "Arcipelago del Sulcis" a far data 15/11/2022 e fino al 31/12/2025;
- che nell'anno 2022, I Consigli Comunali dei Comuni aderenti all'Unione, con specifiche deliberazioni hanno disposto il "Conferimento delega all'Unione dei Comuni Arcipelago del Sulcis, di funzioni e adempimenti del costituendo Plus Arcipelago del Sulcis. Approvazione schema di convenzione e di regolamento per la gestione associata delle funzioni e dei servizi socio assistenziali e socio sanitari. Approvazione programmazione PLUS 2023-2025";

- che il 01/01/2023 con determinazione n. 525 prot. 4173 del 16.02.2023 il Direttore del Servizio Attuazione della Programmazione Sociale della R.A.S. approvava “la conformità agli indirizzi di programmazione regionale del Piano Locale Unitario dei Servizi dell’Arcipelago del Sulcis annualità 2023-2025. Distretto delle Isole Minori di San Pietro e Sant’Antioco. Legge Regionale 23 dicembre 2005, n. 23”, Piano Locale Unitario dei Servizi (PLUS) e istituendo di fatto il nuovo PLUS Arcipelago del Sulcis;
- che al fine di gestire il PLUS dell’Unione, sempre stante l’assenza di un ufficio e/o di struttura organizzativa relativa all’Area, Il Presidente dell’Unione dei Comuni, con proprio decreto n. 1 del 20/02/2023, nominava la Responsabile del Settore Servizi Sociali del Comune di Sant’Antioco “Responsabile del PLUS e Coordinatore dell’Ufficio di Piano”, e alla dipendente in ruolo del Comune di Sant’Antioco, l’incarico di Responsabile del Plus dell’Unione “Arcipelago del Sulcis” a far data dal 16/02/2023 e fino al 31/12/2025;
 - che in tale periodo, oltre ad aver svolto interlocuzioni e incontri di lavoro con gli amministratori e i funzionari di tutti gli Enti interessati (Comuni, Asl e Provincia), ha curato tutte le attività amministrative di Settore del PLUS (Richiesta finanziamenti, popolamento di dati e comunicazioni sulle piattaforme istituzionali) che hanno consentito in questi anni, all’ufficio PLUS di gestire progetti per oltre quattro milioni di euro di finanziamenti a destinazione vincolata.

Considerato

- che nella relazione allegata si evidenzia come il raggiungimento degli obiettivi relativi al ripristino e rilancio delle Aree amministrative, tecniche e finanziarie dell’Unione dei Comuni Arcipelago del Sulcis, è stato reso possibile grazie al lavoro svolto dai dipendenti del Comune di Sant’Antioco che a partire dal 2020 e fino al 2024, hanno avviato le funzioni sopra richiamate;
- che i Decreti di nomina, sopra richiamati, reclutavano i dipendenti del Comune di Sant’Antioco all’espletamento di incarichi di lavoro a tempo parziale, eccedenti rispetto al proprio regolare lavoro, ai sensi dell’art. 1 comma 557 della legge 311/2004;
- che le nomine sono state formalizzate con specifici Decreti del Presidente dell’Unione, sebbene non seguite dalla formalizzazione di un contratto e che implicitamente l’Unione ha previsto ed avallato la circostanza che vi sarebbero state prestazione lavorative da parte della dott.ssa Beatrice Lai per quanto attiene la gestione amm.vo/contabile, della dott.ssa Antonella Serrenti per quanto attiene l’avvio e la gestione del PLUS, e dell’ing. Claudio Ledda per la gestione della funzione associata dell’Ente come Centrale Unica di Committenza;
- che l’articolo 1, comma 557, della Legge 311/2004, come modificato da ultimo dall’art. 28, comma 1-ter, del D.L. 22 giugno 2023, n. 75, convertito nella Legge 10 agosto 2023, n. 112, prevede che “...le unioni di comuni possono servirsi dell’attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall’amministrazione di provenienza”, al fine di ottenere dagli

stessi la professionalità e l'esperienza necessarie allo svolgimento di attività proprie dell'Ente richiedente;

- che è di tutta evidenza l'utilità e l'arricchimento per l'Unione nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza derivante dalle suddette prestazioni, che hanno portato ad un potenziamento della capacità finanziaria, evidenziato nei numeri del bilancio dell'Unione, che passa da 50.000,00 euro nel 2018 a 5.058.085,50 euro nel 2025;

Preso atto

- Che l'attuale Segretario dell'Unione in specifica Nota, pur concordando con la necessità di remunerare le prestazioni rese dai responsabili per l'evidente arricchimento che l'Unione ha avuto in questi anni, ha evidenziato criticità in merito al riconoscimento del debito fuori bilancio per le prestazioni eseguite, stante la disapplicazione nel caso di cui trattasi della disciplina dettata dal D.lgs 165/2001, che riduce la possibilità di prestare lavoro in favore di altri soggetti in assenza di autorizzazione, e infine rilevando una non lineare quantificazione del tempo dedicato alle prestazioni a favore dell'Unione, supportato dalle sole dichiarazioni dei Responsabili.
- Che il Presidente dell'Unione, ha replicato alla nota del Segretario con successiva Nota nella quale, preso atto del parere tecnico non positivo, l'Assemblea dell'Unione intende comunque deliberare il Riconoscimento debito fuori bilancio per prestazioni lavorative rese da dipendenti dei comuni associati in favore dell'unione dei comuni arcipelago del sulcis, evidenziando come ciascun dipendente ha espressamente dichiarato le ore svolte negli anni e finalizzate al perseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione e come per fare questo si sono attenuti alle prescrizioni riportate nei decreti del Presidente dell'Unione, ovvero che *“ al Responsabile incaricato verrà corrisposto il trattamento economico per le ore settimanali aggiuntive rispetto all'orario ordinario d'obbligo (ore 36) e, comunque, nel limite di dodici ore settimanali oltre la retribuzione di posizione nel limite della differenza tra la retribuzione di posizione percepita presso il Comune di Sant'Antioco e l'importo massimo stabilito contrattualmente”*, e evidenziando la circostanza che nei periodi considerati non vi erano alternative rispetto alle scelte intraprese, in quanto solo il coinvolgimento delle figure apicali del Comune di Sant'Antioco avrebbe garantito il positivo esito del progetto di riavvio e adeguamento alle nuove normative e funzioni dell'Unione dei Comuni Arcipelago del Sulcis.

- Che è pervenuto all'Unione l'atto di diffida, del 12/11/2025 n. 643, depositato dall'Avv. Barrile, al pagamento delle prestazioni rese dai dipendenti sopra richiamati, richiedendo la liquidazione delle competenze retributive spettanti in relazione agli incarichi di lavoro espletati, ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge 311/2004, in forza dei decreti di nomina sopra richiamati;

Valutato

- Che l'articolo 194 del TUEL, relativo al riconoscimento dei debiti fuori bilancio degli enti locali non si occupa delle cause di invalidità che affliggono, sotto il profilo civilistico, il contratto da cui sorge il debito inadempito, ma si deve riferire esclusivamente alle condizioni in presenza delle quali una spesa disposta in violazione delle regole contabili possa essere ricondotta nella gestione fisiologica del bilancio, per recuperare il profilo di irregolarità contabile inizialmente obliterato. L'atto di regolarizzazione contabile, cioè il riconoscimento del debito fuori bilancio, non ha natura quindi una provvedimentale, ma solo ricognitiva del presupposto cioè l'arricchimento per l'Unione ai fini dell'inserimento nel bilancio dell'amministrazione locale del debito irregolarmente assunto.
- Che dunque gli enti locali, in presenza di una prestazione o di una fornitura tale da soddisfare gli interessi di cui sono portatori, nonché dell'*utiliter versum*, hanno il dovere di assumere come proprio il debito sottostante ancorché mancante dell'atto di impegno, salvo il caso in cui l'arricchimento non fu voluto o non fu consapevole (sentenza n.668/2021 Corte dei conti sezione giurisdizionale della Puglia);
- Che tale arricchimento appare di tutta evidenza consapevole e voluto nel caso di cui trattasi;
- Che l'Ente, nell'assunzione della propria autonoma decisione deve inoltre valutare la potenziale esposizione, in caso di mancato riconoscimento, all'esercizio dell'*actio de in rem* verso (in via diretta o indiretta), e quindi a eventuali contenziosi, forieri di ulteriori spese a loro volta fonte di potenziali danni erariali, circostanza che pare quasi inevitabile, visti gli atti di diffida dell'Avvocato Barrile in merito;
- Che la liquidazione di tali spese comportano un impegno di Spesa per complessivi €. 59.400,00, comprensivi di oneri e irap, così suddivisi:
Dott.ssa Lai, complessivi euro 15.476,90, oltre oneri e irap;
Ing. Ledda complessivi euro 8.791,64, oltre oneri e irap;
Dott.ssa Serrenti complessivi euro 18.594,95, oltre oneri e irap;

- Che per la copertura di tali spese si ritiene necessario procedere con il riconoscimento di un debito fuori Bilancio della fattispecie di cui alla lettera E), comma 1, dell'art. 194 D.lgs 267/2000;
- Che L'Unione, intende provvedere al finanziamento del debito fuori bilancio esaminato per l'importo complessivo di € 59.400,00 attraverso:
 - o L'applicazione al bilancio di previsione 2026 delle quote accantonate nel fondo passività potenziali per € 55.000,00 (da distinguere opportunamente tra retribuzioni oneri e irap);
 - o per la differenza pari euro 4.400,00 con lo stanziamento presente sulla missione 12 programma 07 "cap. 550 retribuzione ufficio del piano";
- Che le spese per l'acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 del Tuel, potranno essere riconosciute nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza" e che tale requisito appare pienamente soddisfatto;

si esprime

parere favorevole sulla proposta di Delibera di Consiglio Comunale n. 25 del 01/04/2024 di riconoscimento del debito fuori Bilancio, per complessivi euro 59.400,00 a favore dei dipendenti del comune aderente di Sant'Antioco Lai Beatrice, Ledda Claudio e Serrenti Antonella a titolo di prestazioni eseguite a favore dell'Unione dei comuni Arcipelago del Sulcis;

Si raccomanda di provvedere tempestivamente all'invio della copia della Deliberazione approvata con i relativi allegati alla Procura Generale della Corte dei Conti per gli adempimenti di cui all'art 23 comma 5 – Legge 289/2002.

Il REVISORE UNICO DEI CONTI



In allegato trasmetto copia del verbale n. 4 del 24/04/2026 relativo al parere sulla proposta n. 25/2026 di riconoscimento del debito fuori bilancio ex art 194 c. 1 lett e), per prestazioni lavorative rese nei confronti dell'Unione dei Comuni Arcipelago del Sulcis dai dipendenti del comune aderente di Sant'Antioco: Lai, Ledda e Serrenti .

Cordiali saluti

Giorgio Uras

GIORGIO URAS

DOTT COMMERCIALISTA

REVISORE CONTABILE

Via Cesare Battisti n. 51

09017 – Sant'Antioco (CI)

Tel e fax 0781/435797

cell . 340/9880017

e.mail : gior.uras@gmail.com

Pec : gior.uras@pec.it