Sentenza n. 245 /2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta	**TONOLO**	Presidente
Daniela	**ALBERGHINI**	Consigliere
Elisa	**BORELLI**	Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto, iscritto al n. **32789** del registro di segreteria, relativo al conto giudiziale **n. 85589,** reso dall'agente contabile **NAPOLITANO Vincenzo,** relativo alla gestione dei documenti di espatrio a rigoroso rendiconto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Questura di Padova – Ufficio Amministrativo contabile, per il periodo **01.09.2022 – 31.12.2022**, **depositato il 27.03.2024**.

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi, all'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2026, tenutasi con l'assistenza del segretario dott.ssa Chiara Grella, data per letta la relazione, l'agente contabile e il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Francesca Cosentino.

SVOLGIMENTO IN FATTO

1. Con relazione **n. 39/2026** del 12 febbraio 2026, il Magistrato istruttore del conto n. 85589, reso dall'agente contabile NAPOLITANO Vincenzo, relativo alla gestione dei documenti di espatrio a rigoroso rendiconto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Questura di Padova – Ufficio Amministrativo contabile, per il periodo 01.09.2022 – 31.12.2022, depositato il 27.03.2024, riferiva al Presidente di questa Sezione giurisdizionale quanto segue:

a) il conto risultava articolato in più prospetti, ossia: il "*conto degli stampati a valore*" (carico, scarico e consistenza finale, con riferimento sia al singolo trimestre che all'intero esercizio); il "*riepilogo delle entrate*", ove sono registrati i pagamenti totali effettuati a fronte dei documenti rilasciati nel corso dell'esercizio; il "*riepilogo*" (parte I: conto stampati a valore e parte II: conto delle entrate "a zero", non avendo l'agente maneggio di denaro);

b) nel conto erano state apposte correzioni d'ufficio - datate 07/12/2023 e firmate dal solo agente - ai dati inseriti alle voci "carico", "scarico" e "consistenza finale" dei documenti di viaggio per rifugiati e dei titoli di viaggio per stranieri e, nel prospetto "riepilogo" allegato al conto, sia al "valore delle quantità scaricate durante il periodo" sia al "valore della consistenza finale in carico";

c) la parifica da parte del Responsabile del procedimento e il visto di regolarità amministrativa e contabile della Ragioneria Generale dello Stato – U.C.B. presso il MAECI erano stati apposti su un rendiconto che presentava un errore contabile alla voce "quantità scaricate nel trimestre per annullamento o altro", in quanto i passaporti biometrici con serie n. YC0546862, YC 546864, YC 0546865, YC 0546867, YC 0546868, YC

546876, YC 0546878, YC 546879 e YC 546881 risultavano conteggiati due volte nell'elenco dei passaporti annullati nel mese di novembre;

d) con riferimento ai documenti di viaggio per rifugiati politici, veniva riscontrata una difformità tra il dato rendicontato nel quarto trimestre (ottobre–dicembre) e la quantità dei medesimi stampati risultante dalla documentazione contabile allegata, in quanto nella sezione "scarico" del conto, il numero di documenti di viaggio per rifugiati politici conteggiati alle voci "cessioni a pagamento" e "annullati/altro" non trovava corrispondenza con le quantità registrate alle medesime voci nella contabilità degli stampati a valore in carico del quarto trimestre e nelle tabelle mensili di ottobre, novembre e dicembre;

e) anche per i titoli di viaggio per stranieri, la Questura, con nota del 16.09.2025, trasmetteva un nuovo prospetto contabile del quarto trimestre e nuove tabelle riepilogative mensili, firmati dall'agente contabile in data 29/11/2023 ed integrati da rettifiche d'ufficio, datate 07/12/2023 e sottoscritte dal solo agente contabile, allegando il seguente report: "*ottobre 2022: *41 documenti di viaggio per rifugiati rilasciati, 18 titoli di viaggio per stranieri; novembre 2022: 8 documenti di viaggio per rifugiati rilasciati; dicembre 2022: **24 documenti di viaggio per rifugiati rilasciati, 17 titoli di viaggio per stranieri. *I documenti di viaggio per rifugiati rilasciati sono 41, come riportato nella tabella del 29.11.2023 e non 42 come riportato nella tabella del 20.02.2023, poiché N.2 titoli: MC0084136 e MC0084141, annullati nel mese di ottobre 2022 erano stati erroneamente inseriti tra quelli ceduti a pagamento; inoltre, non era stato inserito N.1 titolo N.MC0063995 (vedasi allegati). **I documenti di viaggio per rifugiati*

rilasciati sono 24, come riportato nella tabella del 29.11.2023 e non 26 come riportato nella tabella del 20.02.2023, poiché N.2 titoli: MC0084190 e MC0084195, annullati nel mese di dicembre 2022 erano stati erroneamente inseriti tra quelli ceduti a pagamento (vedasi allegati). Visti gli atti, si dichiara che sono stati annullati i seguenti documenti di viaggio per rifugiati: MC0084136 e MC0084141 nel mese di ottobre 2022 e MC0084190 e MC0084195 nel mese di dicembre 2022"; seguiva il deposito di nuovi elenchi dei documenti annullati/revocati/distrutti nei mesi di ottobre, novembre, dicembre, con le relative integrazioni;

f) gli elenchi dei documenti annullati/revocati/distrutti nei mesi di ottobre e dicembre, aventi data 30/01/2023, risultavano successivamente integrati con correzioni d'ufficio in data 29/11/2023 e, a seguito delle rettifiche, i documenti annullati/revocati/distrutti nel quarto trimestre risultavano pari a 357, anziché a 353, corrispondenti a n. 110 documenti annullati nel mese di ottobre, n. 109 nel mese di novembre e n. 138 nel mese di dicembre;

g) al verbale di distruzione dei passaporti revocati per nuova emissione dell'8 marzo 2023 risultavano allegati gli elenchi dei documenti annullati/revocati/distrutti del quarto trimestre non integrati con le opportune correzioni;

h) non emergevano, allo stato, elementi idonei a configurare una gestione plurisoggettiva, ma la partecipazione di altri soggetti oltre al titolare formale della gestione contabile era stata riscontrata nelle gestioni contabili precedenti;

i) non era stata depositata la relazione dell'Organo di controllo interno prevista dall'art. 139, comma 2, del codice di giustizia contabile.

2. Tutto ciò considerato, il Magistrato istruttore sottoponeva il conto alla valutazione del Collegio ai sensi degli artt. 145 e 147 c.g.c..

3. In data 19.05.2026, la Questura depositava una memoria dell'agente contabile, datata 18.05.2026, con la quale lo stesso forniva la documentazione ritenuta utile alla ricostruzione delle attività svolte, precisando, in particolare, che:

i) aveva agito con la massima trasparenza e cercato, sulla base delle proprie competenze in materia, di individuare e risolvere le incongruenze, dovute, in ogni caso, a meri errori materiali o di trascrizione, senza arrecare alcun danno all'Amministrazione;

ii) alle correzioni d'ufficio sulle tabelle riepilogative del conto non era stata apposta la doppia firma dell'agente e del responsabile dell'Ufficio (seppur informato dei rilievi) per non ritardare la trasmissione della documentazione corretta al MAECI, avvenuta, in ogni caso, tramite PEC dell'Ufficio, a dimostrazione della massima trasparenza che aveva connotato le predette operazioni;

iii) il verbale del 30.01.2023 relativo al 4° trimestre 2022 non era stato corretto in quanto redatto in data antecedente alla rilevazione delle incongruenze, avvenuta a fine novembre 2023;

iv) i nominativi che figuravano sui documenti di presa in carico dei passaporti erano riconducibili ad agenti incaricati, di volta in volta, al ritiro dei passaporti presso il MAE, mentre i nominativi che comparivano sugli elenchi e nei verbali dei documenti annullati appartenevano agli operatori in forza all'Ufficio passaporti e alla sua segreteria, succedutisi nel tempo.

4. All'udienza odierna, presente l'agente contabile, il Pubblico Ministero ha

concluso come da verbale e la causa è stata trattenuta in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

5. Il Collegio è chiamato a verificare se il conto relativo alla gestione degli stampati a valore ("documenti di espatrio a rigoroso rendiconto") rechi una rappresentazione veritiera, completa e attendibile della gestione, secondo la funzione tipica del giudizio di conto delineata dagli artt. 139 e seguenti del codice di giustizia contabile. Come più volte affermato dalla giurisprudenza contabile, infatti, il giudizio di conto non si limita alla mera verifica formale dello schema contabile, ma implica un più pregnante accertamento circa la regolarità della gestione e delle connesse operazioni di entrata e di uscita.

6. In via preliminare, va ricostruito il quadro normativo di riferimento.

Ai sensi dell'art. 5 della legge 21/11/1967, n. 1185 recante "*Norme sui passaporti*", nel testo all'epoca vigente, il passaporto è rilasciato dal Ministro per gli affari esteri e, per sua delega, dai questori, nonché, in casi eccezionali, dagli ispettori di frontiera per gli italiani all'estero (nel territorio nazionale).

In conformità al successivo art. 6 della legge n. 1185/1967 citata, le domande relative ai passaporti vengono presentate in Italia nel luogo dove il richiedente ha residenza, domicilio o dimora, alla Questura o all'Ufficio locale distaccato di pubblica sicurezza, ovvero, in mancanza di questi, al Comando locale dei Carabinieri o al Comune, o anche, in casi eccezionali, agli Ispettorati di frontiera per gli italiani all'estero.

Accanto al passaporto ordinario individuale sono previsti: il "passaporto temporaneo", di validità pari o inferiore a dodici mesi, in caso di urgenza ovvero in caso di impossibilità temporanea alla rilevazione delle impronte

digitali o per particolari esigenze (art. 17); il "passaporto collettivo" per gruppi da cinque a cinquanta persone che può essere rilasciato per motivi culturali, religiosi, sportivi, turistici od altri previsti da accordi internazionali (art. 20); passaporti speciali, lasciapassare ed altri consimili documenti, equipollenti al passaporto, in favore di stranieri e di apolidi, quando ciò sia previsto da accordi internazionali (art. 21).

Le Questure (organi periferici dell'Amministrazione dell'Interno) sono, dunque, per tale adempimento, funzionalmente dipendenti dal Ministero degli Affari esteri, e, come tali, pongono in essere tutte le connesse attività, provvedendo anche alla rendicontazione giudiziale a mezzo di un agente contabile, tenuto alla presentazione del conto.

7. Ciò premesso, rileva il Collegio che, pur non emergendo elementi idonei a configurare una gestione plurisoggettiva in senso proprio, è stata riscontrata nelle gestioni contabili precedenti la partecipazione di altri soggetti, oltre all'agente contabile. Al riguardo, l'agente ha precisato che "*I nominativi che compaiono sui documenti di presa in carico dei passaporti sono degli agenti che sono stati comandati, di volta in volta, al ritiro dei passaporti presso il M.A.E.; mentre, i nominativi che compaiono sugli elenchi e nei verbali dei documenti annullati appartengono agli operatori in forza all'Ufficio passaporti e alla segreteria del medesimo, che nel tempo si sono succeduti (Rif. artt. 178 reg. cons. Stato; 74 R.D. n. 2440/1923; art. 192 R.D. n. 827/1924)*".

Va, dunque, condivisa l'impostazione assunta dal Magistrato istruttore il quale - pur dando atto della nomina del solo sig. Napolitano come agente contabile e della dichiarazione della Questura di Padova attestante l'assenza

di sub agenti nella gestione degli stampati a valore – ha fatto proprio il più recente indirizzo giurisprudenziale, da ritenersi ormai consolidato, secondo cui la qualifica di agente contabile discende dalla mera circostanza, anche di fatto, dell'avere il maneggio o la custodia di beni dello Stato, prescindendo dall'esistenza di un formale provvedimento di nomina.

Ne consegue che tutti i soggetti che, a vario titolo, si ingeriscono nella gestione di stampati a rigoroso rendiconto assumono la qualifica di agenti contabili di fatto e sono tenuti agli obblighi di rendicontazione (artt. 178 reg. cont. Stato, 74 R.D. n. 2440/1923 e 192 R.D. n. 827/1924).

In linea con quanto rilevato dal Magistrato istruttore, quindi, il Collegio ritiene che la fattispecie descritta dall'agente rappresenti una gestione plurisoggettiva sussumibile nel modello legale disciplinato dall'art. 192 del R.D. n. 827/1924, in quanto, come emerso nel corso del giudizio, gli stampati a valore oggetto della rendicontazione contabile in esame sono stati affidati a più soggetti che operavano presso l'Ufficio Passaporti o che venivano, di volta in volta, incaricati al ritiro dei passaporti presso il M.A.E..

Ciò comporta che coloro che hanno avuto la disponibilità (e, quindi, la custodia) ed il maneggio, a vario titolo, degli stampati a valore avrebbero dovuto rendere il conto della propria gestione, quali sub agenti contabili, e lo stesso sarebbe dovuto confluire in quello del contabile principale, come previsto dall'art. 192, comma 3, del R.D. n. 827/1924 ("*I contabili secondari sono al pari dei principali sottoposti alla vigilanza del ministro delle finanze ed alla giurisdizione della Corte dei conti, e debbono rendere ad essa il loro conto giudiziale da unirsi a corredo di quello del contabile principale*").

È evidente, quindi, che il conto in esame deve essere dichiarato irregolare, in

quanto non può ritenersi adeguatamente rappresentativo della gestione, in mancanza della predisposizione e dell'allegazione allo stesso, quale conto "principale", dei subconti dei soggetti ingeritisi, in via di fatto (legittimamente, in ragione dei compiti d'ufficio), nella medesima gestione e ciò in ragione del fatto che la confusione delle gestioni (sia dal punto di vista oggettivo che da quello soggettivo) impedisce la corretta individuazione della responsabilità dei singoli agenti, i quali, di regola, rispondono per la parte che vi hanno avuto (cfr., *ex aliis*, Sez. Sicilia, n. 825/2020; Sez. Veneto, sentt. n. 29/2023 e n. 28/2025).

8. Ciò posto, il Collegio reputa che la prospettazione del Magistrato istruttore in merito alle ulteriori irregolarità del conto possa essere integralmente condivisa in quanto dall'esame della documentazione acquisita nella fase istruttoria non può non convenirsi circa la sostanziale inesattezza dei dati contabili riportati dall'agente contabile, con riferimento alla gestione oggetto di esame.

Sotto il profilo sostanziale, va preliminarmente precisato che la contabilità dei documenti di espatrio a rigoroso rendiconto integra una contabilità di materie, non rientrando nella competenza dell'agente contabile la gestione dei flussi finanziari connessi alla medesima, ossia la contabilizzazione e la rendicontazione dei pagamenti eseguiti dai richiedenti (cfr. Sez. Veneto, sent. n. 71/2018; Sez. Campania, sent. n. 148/2026).

Tale circostanza, ad avviso del Collegio, tuttavia, non fa venir meno la necessità della corretta compilazione del conto giudiziale, in considerazione dell'importanza dei documenti di espatrio, anche al di là del loro valore economico e della correlata riscossione dei diritti dovuti dai beneficiari per il

loro rilascio, stante la assoluta esigenza di evitare, anche attraverso una rigorosa conservazione e gestione degli stessi, smarrimenti o sottrazioni.

Ne consegue che le giustificazioni addotte dall'agente contabile, per quanto abbiano sufficientemente chiarito le divergenze segnalate nella relazione di irregolarità, non consentono di superare i rilievi formulati dal Magistrato istruttore, non potendosi ritenere che il consegnatario abbia fornito, nel conto, una rappresentazione veritiera e attendibile dei movimenti della gestione contabile e dei relativi risultati e, quindi, abbia correttamente assolto agli obblighi di legge posti a suo carico.

In particolare, va osservato che dall'analisi del conto e della documentazione giustificativa ad esso allegata emergono i seguenti profili di irregolarità:

a) sul piano formale, il conto, sottoscritto dall'agente in data 19.11.2023, presenta correzioni d'ufficio ai dati inseriti alle voci "carico", "scarico" e "consistenza finale" dei titoli di viaggio per stranieri. Le suddette rettifiche risultano datate 07.12.2023 e recano la firma del solo agente contabile. Analoga situazione è stata segnalata dal Magistrato istruttore in relazione al prospetto "riepilogo" del conto, nel quale sono state apportate correzioni – datate 07.12.2023 e sottoscritte esclusivamente dall'agente – al "valore delle quantità scaricate durante il periodo" e al "valore della consistenza finale in carico".

Al riguardo, si condivide il rilievo mosso dal Magistrato istruttore in relazione all'apposizione della sola firma del sig. Napolitano sulle correzioni d'ufficio intervenute in date successive (29.11.2023 e 07.12.2023) alla presentazione del conto da parte dello stesso agente, seppur motivata, come rappresentato dall'agente, dalla necessità di fornire tempestivamente i dati

corretti al competente Ufficio del M.A.E..

Come già osservato nella relazione di deferimento, infatti, la doppia firma (dell'agente contabile e del responsabile dell'ufficio) garantisce la correttezza della procedura seguita in fase di rettifica delle informazioni contenute nel rendiconto della gestione e la corrispondenza del dato corretto alle scritture contabili dell'Ente, non potendosi ritenere sufficiente, a tal fine, la trasmissione della documentazione corretta tramite posta elettronica certificata dell'Ufficio;

b) nell'elenco degli annullati/revocati/distrutti nel mese di novembre 2022 datato 30.01.2023, i passaporti biometrici con serie n. YC0546863, YC0546864, YC0546865, YC0546867, YC0546868, YC0546875, YC0546876, YC0546878, YC0546879 e YC0546881 risultano conteggiati due volte. Tale errore incide anche sulla quantità dei medesimi stampati riportata nel conto alla voce "quantità scaricate nel trimestre per annullamento o altro", ma alcuna formale correzione è avvenuta nemmeno all'esito delle operazioni di verifica del conto reso dall'agente, visto che la parifica da parte del responsabile del procedimento e il visto di regolarità amministrativo-contabile della Ragioneria Generale dello Stato - Ufficio Centrale del Bilancio - sono intervenuti, come rilevato dal Magistrato istruttore, su un rendiconto che riportava il menzionato errore contabile;

c) il conto riporta ulteriori informazioni errate in relazione alle consistenze al 31.12.2022 dei "passaporti biometrici" (n. 4.479, anziché n. 4.529) e dei "documenti di viaggio per rifugiati politici" (n. 197, invece di n. 201). Restano, invece, confermati, come attestato dall'agente con la memoria difensiva del 18.05.2026, i valori delle consistenze finali dei passaporti

temporanei (n. 1.194), dei passaporti collettivi (n. 81), dei titoli di viaggio per stranieri (n. 143), dei titoli di viaggio per apolidi (n. 22) e delle etichette visti Schengen (n. 250) riportati nel conto depositato.

Tali inesattezze, seppur derivanti da un errore di calcolo dei "titoli di viaggio per stranieri rilasciati e annullati" (MD) e dei "documenti di viaggio rilasciati e annullati" (MC) che ha determinato incongruenze sia nelle rispettive giacenze finali al 31.12.2022 che in tutta la contabilità del conto giudiziale (tabella del 4° trimestre 2022 – 1°, 2°, 3° e 4° riepilogo), incidono inevitabilmente sull'attendibilità della rendicontazione effettuata dall'agente e rendono, conseguentemente, irregolare il conto della gestione in esame.

I documenti di espatrio, infatti, ivi compresi quelli annullati e, successivamente, distrutti dall'Ufficio Passaporti (v. verbale di avvenuta distruzione dell'08.03.2023 in atti, al quale, peraltro, risultano allegati elenchi di documenti annullati/revocati/distrutti non integrati con le opportune correzioni), necessitano di una gestione rigorosamente controllata e rendicontata per garantire la massima tracciabilità ed evitare illeciti utilizzi.

9. Con riferimento, infine, all'accertata mancata presentazione della relazione dell'organo di controllo interno *ex* art. 139 c.g.c., il Collegio ritiene che tale omissione non possa essere addebitata all'agente, bensì all'Amministrazione, la quale è tenuta, per legge, a porre in essere tale adempimento che costituisce elemento di giudizio al fine di valutare l'attendibilità delle risultanze del conto.

Tale relazione, in particolare, deve provenire da un organo di controllo interno all'amministrazione, distinto e terzo rispetto all'agente contabile, a garanzia dell'effettività del controllo esercitato. Con riferimento, poi, al

contenuto, la stessa deve "*preferibilmente, dare conto dell'attività di verifica svolta, comprendente, ad esempio: la regolarità formale del conto; la corrispondenza della documentazione giustificativa con le scritture contabili dell'ente e con le risultanze contenute nel conto; la tipologia delle entrate e delle uscite e i versamenti effettuati in tesoreria; ogni evenienza che possa aver determinato un'alterazione dell'assetto contabile con evidenza di eventuali elementi significativi che siano intervenuti nel periodo di rendicontazione*" (Sez. giur. Veneto, ord. n. 15/2023).

10. Alla luce dei plurimi profili di irregolarità accertati non può dichiararsi la regolarità del conto e l'agente non può essere ammesso a discarico.

11. Quanto alle spese di giudizio, essendo quest'ultimo stato definito in assenza di condanna, non vi è luogo a provvedere.

P.Q.M.

la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al **n. 32789** del registro di Segreteria dichiara irregolare il conto giudiziale **n. 85589** reso dal sig. **NAPOLITANO Vincenzo**, quale agente contabile addetto alla gestione dei documenti di espatrio a rigoroso rendiconto del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - Questura di Padova, per il periodo di gestione 01.09.2022-31.12.2022, depositato in data 27 marzo 2024, e, per l'effetto, non ammette a discarico l'agente.

Nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del giorno 11 giugno

2026.

Il Giudice relatore	Il Presidente
Elisa Borelli	Marta Tonolo
(*f.to digitalmente*)	(*f.to digitalmente*)

Depositata in Segreteria, il 08/09/2026

Il Funzionario preposto

Nadia Tonolo