Sentenza n. 246 /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. **32790** del registro di segreteria, relativo al conto giudiziale **n. 95849,** 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 **01.01.2023 – 31.12.2023**, **depositato il 9 aprile 2025**.

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. 41/2026** del 12 febbraio 2026, il Magistrato istruttore del conto n. 95849, 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 01.01.2023-31.12.2023, depositato il 9.04.2025, 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) la Ragioneria Generale dello Stato – U.C.B. presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Ufficio IV, in sede di verifica della regolarità amministrativa e contabile del conto, aveva segnalato le seguenti criticità: "***1)*** *(...) i dati relativi alle rimanenze iniziali dei passaporti a 48 pagine (n. 4.479) e dei documenti di viaggio per rifugiati politici (n. 197) come indicati nel 1° conto degli stampati a valore risulti essere incoerente con la quantità dei medesimi stampati esitata nei trimestri di rendicontazione (rispettivamente n. 4.529 e n. 201) in assenza di ulteriori stampati acquisiti della medesima categoria.* ***2)*** *Nell'elenco dei passaporti a 48 pagine annullati nel mese di gennaio, quello con numero di serie n. YC 1018235 risulta essere conteggiato due volte. Analogamente, nell'elenco di quelli annullati nel mese di marzo risultano indicati n. 7 passaporti che,*

però, sarebbero stati rilasciati nel successivo mese di aprile. ***3)*** *Anche nel 2° trimestre, n. 2 documenti di viaggio per rifugiati risultano conteggiati (i documenti ceduti a pagamento sarebbero, pertanto, n. 32 e non n. 34 come da apposita tabella).* ***4)*** *Anche nel 3° trimestre sembrerebbero esserci delle discordanze inerenti al totale dei documenti per rifugiati politici ceduti a pagamento nel mese di agosto, i quali sarebbero, dunque, n. 53 a fronte dei n. 48 riportati nell'apposita tabella.* ***5)*** *Nei passaporti a 48 pagine annullati nel mese di settembre, quello con serie n. YC 3212324 risulta conteggiato doppiamente (quindi il numero effettivo sarebbe di n. 78 annullamenti, contro i n. 79 indicati nel relativo elenco)*";

c) oltre alle criticità segnalate dall'U.C.B., era stato riscontrato un ulteriore errore nell'elenco degli stampati a rigoroso rendiconto annullati/revocati relativo al mese di maggio in cui la numerazione progressiva degli stessi saltava dal n. 133 al n. 144, con conseguente conteggio in eccesso di n. 10 passaporti biometrici annullati/revocati;

d) sebbene non emergessero, allo stato, elementi idonei a configurare una gestione plurisoggettiva, veniva segnalato che la partecipazione di altri soggetti oltre al titolare formale della gestione contabile era stata riscontrata nelle gestioni contabili precedenti;

e) non risultava trasmessa la relazione 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) 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 quelli 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;

iii) l'invio in data 24.03.2026 (prot. n. 0183839) del conto giudiziale 2023, in sostituzione e ad integrazione dei documenti trasmessi il 28.04.2025 (prot. n. 28868/2025), anche grazie alla nuova banca dati fornita dal competente Ufficio del MAE, rappresentava un punto di chiusura con gli anni precedenti e un corretto punto di partenza alla data dell'01.01.2023.

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, il conto riporta informazioni errate, in parte derivanti dalle incongruenze riscontrate nelle gestioni precedenti, in relazione:

- alla "consistenza iniziale" al 1° gennaio 2023 dei "libretti di passaporto biometrico", pari a n. 4.479 (valore: 190.357,50), invece di n. 4.529 (valore: 192.482,50), e alla "consistenza finale" dell'esercizio, per un totale riportato nel conto di 9.111, anziché di 8.360 (cfr. foglio di lavoro ".excel", all. 1 alla memoria dell'agente);

- alla "consistenza iniziale" al 1° gennaio 2023 dei "documenti di viaggio per rifugiati politici", che riporta un valore errato di n. 197 (invece di n. 201) e alla "consistenza finale" dell'esercizio, pari a n. 130 (anziché a n. 131), come attestato dall'agente.

Tali discrasie, seppur derivanti, come chiarito dall'agente, da errori commessi in fase di redazione del conto, alcuni dei quali già segnalati, in sede di verifica della regolarità amministrativa e contabile, dalla Ragioneria Generale dello Stato – U.C.B. presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale – Ufficio IV, 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/revocati, necessitano di una gestione rigorosamente controllata e rendicontata al fine di garantire la massima tracciabilità e di 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. 32790** del registro di Segreteria dichiara irregolare il conto giudiziale **n. 95849** 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 01.01.2023-31.12.2023, depositato in data 9 aprile 2025, 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