Sentenza n. 243 /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. **32786** del registro di segreteria, relativo al conto giudiziale **n. 75601,** reso dall'agente contabile **PANTANO Giuseppe,** 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 **01.01.2021 – 31.12.2021**, **depositato il 25.05.2022**.

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. 38/2026** del 12 febbraio 2026, il Magistrato istruttore del conto n. 75601, reso dall'agente contabile PANTANO Giuseppe, 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 01.01.2021 – 31.12.2021, depositato il 25.05.2022, 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 prospetto degli stampati a valore era riportato un numero errato (154, anziché 152) di passaporti a 48 pagine annullati nel primo trimestre 2021, in quanto la sequenza d'ordine numerica dell'elenco dei passaporti annullati nei mesi di febbraio e marzo passava dal n. 45 al n. 47, con omissione del n. 46, e ciò aveva determinato il conteggio di due unità in eccesso;

c) il predetto errore aveva determinato una variazione nel 3° riepilogo delle entrate del rendiconto, ma non aveva comportato alcuna variazione nel 4° riepilogo relativo alle giacenze della consistenza finale in carico, poiché, come chiarito dall'ente, a seguito di un controllo manuale effettuato all'epoca, la differenza di n. 2 passaporti annullati è stata compensata da n. 2 passaporti scaricati nell'anno;

d) lo stesso errore era contenuto anche nel verbale di annullamento dei

passaporti relativo al primo trimestre, ove era stato attestato che il totale dei passaporti annullati "*per motivi vari (difetto di plastificazione, errore di stampa, errore di inserimento dati da parte dell'operatore, chip illeggibile)*" era pari a n. 154, anziché a n. 152;

e) il verbale di annullamento dei passaporti del primo trimestre, unitamente ai relativi elenchi, era confluito nel verbale di avvenuta distruzione del 27.09.2022, nel quale si dava atto dell'incenerimento di n. 21 scatoloni contenenti passaporti riconsegnati allo sportello dai cittadini ed altri annullati dall'Ufficio;

f) risultavano depositati documenti contabili sottoscritti da soggetti diversi rispetto al titolare formale della gestione e tale circostanza induceva a ritenere che nella stessa si fossero ingeriti altri soggetti, oltre al firmatario del conto, determinando l'irregolarità del conto;

g) non era stata depositata la relazione dell'Organo interno ex 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 14.05.2026, l'agente contabile depositava una memoria con la quale precisava di aver già fornito gli elementi relativi alle incongruenze rilevate nella relazione di deferimento in una nota del 16.09.2025, inviata tramite DAeD dall'Ufficio, che, ad ogni buon fine, allegava.

Quanto all'anno 2021, nella relazione si specificava che: **i)** n. 2 passaporti elettronici a 48 pagine erano stati erroneamente conteggiati tra quelli annullati, ma risultavano, in realtà, ceduti a pagamento; **ii)** tale differenza comportava una variazione nel riepilogo delle entrate del 3° conto stampati a

valori, ma non determinava alcuna variazione nel 4° riepilogo relativo alla consistenza finale in carico, giacché la differenza di n. 2 passaporti annullati era stata compensata da n. 2 passaporti scaricati nell'anno e la consistenza dei passaporti al 31.12.2021, all'esito di un controllo effettuato manualmente all'epoca, risultava corretta; **iii)** non si erano registrati, nei periodi interessati, furti e/o smarrimenti dei documenti a valore e gli errori, commessi in buona fede, non avevano pregiudicato il conteggio dei passaporti all'apertura e alla chiusura degli esercizi considerati, né avevano cagionato alcun danno all'Amministrazione.

Produceva, altresì, una relazione di servizio datata 29.12.2025, a firma dell'attuale agente contabile, Vincenzo Napolitano, nella quale, con riferimento all'esercizio 2021, si evidenziava che: **i)** analogamente a quanto avvenuto per il primo trimestre 2020, anche nel corrispondente trimestre del 2021 si era verificato un errore nella sequenza (che saltava da n. 45 al n. 47) che aveva inficiato i calcoli dei passaporti annullati relativi ai mesi di febbraio e marzo e al trimestre in questione; **ii)** i due passaporti in più calcolati come "a pagamento", dopo la correzione, non erano identificabili (facevano parte della porzione del lotto), essendo il relativo risultato frutto di un calcolo matematico.

L'agente chiariva, infine, che le firme presenti sui documenti di presa in carico e sugli elenchi annullati dei passaporti appartenevano al Dirigente, al Vice Dirigente *pro tempore* dell'Ufficio Passaporti o agli operatori addetti al ritiro dei passaporti presso il Ministero per gli affari esteri.

4. All'udienza odierna, il Pubblico Ministero, presente l'agente contabile, 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 impiegato-agente contabile, tenuto alla presentazione del conto.

7. Ciò premesso, dall'esame del conto giudiziale reso per l'esercizio 2021 è emerso che alcuni documenti contabili riportano la sottoscrizione di soggetti diversi rispetto al titolare formale della gestione. A titolo meramente esemplificativo, vanno richiamati: la ricevuta di consegna di n. 6.000 passaporti ordinari elettronici a 48 pg. (dal n. YB 8054001 al n. YB 8060000) del 10 febbraio 2021 e la ricevuta di consegna di n. 8000 passaporti elettronici a 48 pg. (dal n. YB 9066401 al n. YB 9074400) del 15 dicembre 2021. Al riguardo, l'agente contabile ha precisato che "*le firme presenti sui documenti di presa in carico e sugli elenchi annullati dei passaporti appartengono al Dirigente, al Vice Dirigente dell'epoca, in forza presso l'Ufficio passaporti o agli operatori, comandati di servizio, al ritiro dei passaporti c/o il M.A.E.*".

Va, dunque, condivisa l'impostazione assunta dal Magistrato istruttore il quale - pur dando atto della nomina del solo sig. Pantano 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. Il conto risulta, poi, irregolare anche sotto altro profilo in quanto dall'esame della documentazione acquisita nella fase istruttoria non può non convenirsi con il Magistrato istruttore circa la sostanziale inesattezza dei dati contabili riportati dall'agente, 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, la documentazione contabile relativa alla gestione riporta informazioni errate in ordine al numero dei passaporti elettronici a 48 pagine annullati nei mesi di febbraio (56, invece di 55) e di marzo (64, anziché 63) per un totale di 154 (34+56+64), piuttosto che di 152 (34+55+63) passaporti realmente annullati nel trimestre di riferimento e, conseguentemente, alla quantità di quelli ceduti a pagamento nello stesso periodo, pari a n. 2.445 (2.599-154), invece di n. 2.447.

Inevitabilmente l'errore si è ripercosso nel totale delle quantità scaricate "*per cessione contro pagamento*" (pari a n. 2.445, anziché a n. 2.447) e "*per annullamento o altro*" (pari a n. 154, invece di 152) riportato nel 1° conto degli stampati a valore, oltre a riverberarsi sul corrispondente valore delle entrate riportato nel 3° riepilogo delle entrate (quantità dei passaporti ceduti a pagamento per il prezzo unitario di euro 42,50), pari ad euro 573.027,50 (103.912,50+154.572,50+150.535+164.007,50), anziché ad euro 573.112,50 (103.997,50+154.572,50+150.535+164.007,50).

Tali inesattezze, come chiarito dalla Questura e dall'agente, derivano da un refuso nella numerazione progressiva dei passaporti annullati/revocati nei mesi di febbraio e di marzo (contenuta nelle liste trasmesse dall'Ufficio

Passaporti all'agente contabile), che salta direttamente dal n. 45 al n. 47 (manca il numero sequenziale 46), inficiando, conseguentemente, anche l'ordine progressivo degli stampati rilasciati e i calcoli effettuati.

Restano, invece, confermati, come evidenziato dall'ente, i valori della consistenza complessiva delle quantità scaricate nel primo trimestre (2.599) e della giacenza finale in carico registrata nel 4° riepilogo (parte I – conto stampati a valore).

A ciò deve aggiungersi che i documenti di viaggio ceduti a pagamento in eccesso (+2 unità) e non rendicontati nel conto non hanno un numero preciso e non sono, pertanto, identificabili (pur facendo parte della porzione del lotto) poiché, come riportato dall'ente, la corretta quantità dei passaporti ceduti a pagamento è stata ottenuta, a seguito della scoperta dell'errore, mediante un'operazione matematica di sottrazione del numero dei passaporti annullati/rilasciati gratuitamente dal totale dei passaporti lavorati/stampati.

Alcuna formale correzione è, però, 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 i menzionati errori contabili.

L'inesatto conteggio dei passaporti annullati/revocati nei mesi di febbraio e marzo si riflette anche nel verbale di annullamento relativo al primo trimestre, recante le firme del Dirigente dell'Ufficio Passaporti e del consegnatario Pantano e il visto del Vice Questore, ove è stato attestato che "*sono stati annullati per motivi vari (difetto di plastificazione, errore di*

stampa, errore di inserimento dati da parte dell'operatore, chip illeggibile)" *n. 154*", invece di n. 152, corrispondente alla somma dei documenti annullati nei mesi di gennaio, febbraio e marzo (34+55+63).

Tali discrasie incidono inevitabilmente sull'attendibilità della rendicontazione effettuata dall'agente e rendono, conseguentemente, irregolare il conto della gestione in esame, posto che i documenti di espatrio, ivi compresi quelli annullati e, successivamente, distrutti dall'Ufficio Passaporti (v. verbale di avvenuta distruzione del 27.09.2022 in atti), 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. 32786** del registro di Segreteria dichiara irregolare il conto giudiziale **n. 75601** reso dal sig. **PANTANO Giuseppe**, 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 01.01.2021-31.12.2021, depositato in data 25 maggio 2022, 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